



Instituto Brasiliense de Direito Público
Escola de Direito de Brasília
Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional

EDSON RODRIGUES MARQUES

**A representação dos hipossuficientes no controle abstrato de constitucionalidade:
O acesso à jurisdição constitucional pelos carentes de recursos**

Dissertação apresentada como requisito para
conclusão do **Mestrado em Direito Constitucional**
do **Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP**.
Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva.

Brasília/DF – 2018



Instituto Brasiliense de Direito Público
Escola de Direito de Brasília
Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional

EDSON RODRIGUES MARQUES

**A representação dos hipossuficientes no controle abstrato de constitucionalidade: O
acesso à jurisdição constitucional pelos carentes de recursos**

Brasília/DF - 2018

AGRADECIMENTOS

A gratidão é uma das maiores virtudes que se pode ter. “*É a memória do coração*” como ensinou Antístenes (Grécia, 425 a 335 a. C.). E, o seu reconhecimento, um modo especial que alguém pode ter por outrem, que lhe dedicou parcela de sua vida, tempo e amor em prol de ajudar nos seus desafios, na sua jornada, tentando fazê-la menos extenuante.

Nesse sentido, quero agradecer a professora Doutora Júlia Ximenes e Professor Doutor Rafael Silveira, meus orientadores. A professora Júlia uma profissional da mais alta distinção que, com toda paciência e humildade, me iluminou nessa caminhada, árdua e ao mesmo tempo viciante, de modo a me permitir superar as reflexões e dúvidas mais angustiantes – muitas vezes estamos iguais a *Prometeu*. E ao Professor Rafael, notável mestre e companheiro de todos nós mestrandos, com a tranquilidade que transborda sua alma e um olhar acurado que nos transmite a profundidade e densidade de suas reflexões, ao assumir, na reta final minha orientação, pode me auxiliar sobremaneira na conclusão dessa pesquisa. Aos dois, meus sinceros agradecimentos, pois é justamente isso que é ser professor, dar pinceladas de luz na falta de conhecimento e direção daqueles que estão perdidos na escuridão da ignorância.

Agradeço a minha querida mãe (Eva), fonte de toda a minha força, garra e inesgotável vontade de fazer mais. Sempre uma lutadora. Ensinou-me os bons caminhos. Ao meu saudoso pai (Whilson José), pai de coração e de alma, por tudo que me ensinastes, com simplicidade e muito afeto. Sabedoria não vem somente dos livros. Saudades.

Agradeço a minha amada Ju, pilar e fonte de minha segurança. Meu porto seguro. Minha companheira de todos os momentos. Meu amor incondicional. As minhas pequenas Mel e Carol. Meus dias, noites, milhares e milhares de estrelas. Toda a luz. Não há no universo distância que possa medir todo o amor e alegria que é ter vocês em minha vida.

Agradeço imensamente aos meus professores e colegas de mestrado, com quem dividimos as emoções e angústias, as inquietações e os desânimos, bem como as alegrias de superação de cada etapa, Drs. Gilmar Mendes, Álvaro Ciarlini, Roberto Freitas, Fábio Quintas, Sérgio Victor, Akemi Kamikura, Flavia Piovesan, Julia Ximenes, Rafael Silveira, e todos os demais integrantes do IDP.

Agradeço, ainda, aos amigos de trabalho pelo apoio e ouvidos atentos para minhas excentricidades, as minhas colaboradoras e colaboradores Karina, Maria Eduarda, Gislaine, Jefferson, Washington, Carol, Alef. Muitas vezes foram minhas mãos. Sem vocês jamais teria

conseguido levantar e apreciar todo o volume de ações. Um imenso abraço e que tenham muito sucesso nos seus desafios.

Enfim, agradeço aos amigos pela compreensão em relação às minhas ausências, justificadas, pois, não é fácil chegar até aqui, e mais difícil ainda é superar esse patamar e ver que se pode ir um pouco além.

A Deus por tudo.

*Ando devagar
Porque já tive pressa
E levo esse sorriso
Porque já chorei demais
Hoje me sinto mais forte
Mais feliz, quem sabe
Só levo a certeza
De que muito pouco sei
Ou nada sei*
Almir Sater e Renato Teixeira

MARQUES, E. R. 2018. A representação dos hipossuficientes no controle abstrato de constitucionalidade: O acesso à jurisdição constitucional pelos carentes de recursos. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.

RESUMO

Palavras-chave: direito constitucional. Jurisdição constitucional. Controle abstrato. Hipossuficiente. Acesso à Justiça.

A jurisdição constitucional centra-se no controle de constitucionalidade como instrumento de sua efetivação, meio de proteção à Constituição e suas normas essenciais. O acesso a esse sistema ainda é uma fonte de discussão na medida em que é necessária a atuação de um dos legitimados a deflagrar a jurisdição. Com efeito, apesar de o avançar, visto que a legitimidade antes era conferida somente a um agente, que detinha o monopólio da ação direta de inconstitucionalidade, tendo o constituinte ampliado o número de legitimados, atribuindo competência para, além do procurador-geral da República, o presidente da República, o governador de Estado e o do Distrito Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados e a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Assembleias Legislativas e a do Distrito Federal, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Partidos Políticos, Confederação Sindical e entidades de classe de âmbito nacional, vê-se que o acesso ainda não é conferido ao hipossuficiente de modo direto, não havendo uma ação popular de inconstitucionalidade no Brasil. Em razão disso, a pesquisa busca analisar o perfil de cada legitimado e as ações diretas de inconstitucionalidade que propuseram perante o Supremo Tribunal Federal, identificando os temas que são objetos dessas ações e, especialmente, se há algum dos legitimados a realizar a adequada representação dos hipossuficientes, vulneráveis, no controle abstrato de constitucionalidade, de modo a garantir o direito de acesso à justiça.

MARQUES, E. R. 2018. A representação dos hipossuficientes no controle abstrato de constitucionalidade: O acesso à jurisdição constitucional pelos carentes de recursos. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.

ABSTRACT

Keywords: constitutional law. Constitutional Jurisdiction. Abstract control. hypersufficient. access to justice.

The constitutional jurisdiction focuses on the control of constitutionality as an instrument of its effectiveness, a means of protecting the Constitution and its essential norms. Access to this system is still a source of discussion insofar as it is necessary for the action of one of those legitimated to set off the jurisdiction. In fact, in spite of advancing it, since legitimacy was previously conferred only on an agent, who had the monopoly of action of unconstitutionality, the constituent having enlarged the number of legitimized, attributing competence to, in addition to the attorney general, the President, the Governor of State and the Federal District, the Bureau of the Chamber of Deputies and the Bureau of the Federal Senate, the Bureau of Legislative Assemblies and the Federal District, the Federal Council of the Brazilian Bar Association, Political Parties, Confederation of Trade Unions and class entities of national scope, it is seen that access is not yet given to the hyposufficient directly, and there is no popular action of unconstitutionality in Brazil. Therefore, the research seeks to analyze the profile of each legitimate and direct actions of unconstitutionality that they proposed before the Federal Supreme Court, identifying the subjects that are objects of these actions and, especially, if any of those legitimated to carry out the adequate representation of the vulnerable, in the abstract control of constitutionality, in order to guarantee the right of access to justice.

QUADROS E TABELAS

Quadro 01 – Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI)

Quadro 02 – Ações Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)

Quadro 03 – Ações Declaratória de Constitucionalidade (ADC)

Quadro 04 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)

Tabela 01 – ADIs da Câmara e Senado

Tabela 02 – ADIs das Mesas das Assembleias Legislativas dos Estados

Tabela 03 – ADIs dos Governadores por Região (Total)

Tabela 04 – ADIs dos Governadores por Pauta

Tabela 05 – ADIs dos Governadores – Pauta Social

Tabela 06 – ADIs do PGR por Pauta

Tabela 07 – ADIs do CFOAB por Pauta

Tabela 08 – Partidos Políticos

Tabela 09 – ADIs dos Partidos Políticos por Pauta

Tabela 10 – ADIs dos Partidos e as Pautas

Tabela 11 – ADIs das Confederações por Pauta

Tabela 12 – ADIs das Entidades de Classe por Pauta

Tabela 13 – Entidades de Classe (maiores proponentes)

ANEXOS

Anexo I – Tabela Total de ADIs por Entidades de Classe

ABREVIACÕES

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia-Geral da União

ART. – Artigo

CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CLDF – Câmara Legislativo do Distrito Federal

CLT – Consolidação da Leis do Trabalho

CONF. – Confederação

CPC – Código de Processo Civil

CPP – Código de Processo Penal

DPU – Defensoria Pública da União

IAB – Instituto dos Advogados do Brasil

INC. – Inciso

MDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PGR – Procurador-geral da República

PSL – Partido Social Liberal

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RICLDF – Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

RISTF – Regime Interno do Supremo Tribunal Federal

SEC. - Século

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. Introdução.....	13
2. O Controle Jurisdicional De Constitucionalidade	17
2.1. O Controle Difuso De Constitucionalidade.....	23
2.2. O Controle Concentrado De Constitucionalidade	26
2.2.1. Breves Considerações Sobre As Ações Do Controle Concentrado	29
2.2.1.1. Da Ação Direta De Inconstitucionalidade	30
2.2.1.2. Da Ação Direta De Inconstitucionalidade Por Omissão.....	34
2.2.1.3. Da Ação Declaratória De Constitucionalidade	36
2.2.1.4. Da Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental	39
3. Os Hipossuficientes No Controle Concentrado De Constitucionalidade.....	43
3.1. Os Hipossuficientes Para Fins De Acesso À Justiça	44
3.2. As Pautas Temáticas E As Questões Que Interessam Aos Hipossuficientes	46
4. Do Acesso À Jurisdição Constitucional Pelo Hipossuficiente.....	50
4.1. Do Acesso À Justiça Como Direito Fundamental	50
4.2. Dimensão Subjetiva E Objetiva Do Acesso À Justiça	52
4.3. Quem Promove O Acesso À Jurisdição Abstrata: Dos Legitimados	55
4.3.1. Legitimados Estatais	59
4.3.1.1. Do Legislativo.....	59
4.3.1.1.1. Mesas Da Câmara Dos Deputados E Do Senado Federal	59
4.3.1.1.2. Mesa Da Assembleia Legislativa Dos Estados	64
4.3.1.1.3. Mesa Da Câmara Legislativa Do Df	66
4.3.1.2. Do Poder Executivo	67
4.3.1.2.1. Presidente Da República	68
4.3.1.2.2. Governador De Estado Ou Do Distrito Federal	72
4.3.1.3. Estatal Autônomo	78
4.3.1.3.1. Procurador-Geral Da República	78
4.3.2. Legitimados Não-Estatais	83
4.3.2.1. Conselho Federal Da Oab	83
4.3.2.2. Partido Político	86
4.3.2.3. Confederação Sindical	96
4.3.2.4. Entidade De Classe	99

4.4. Não Legitimados Que Participam Da Jurisdição Abstrata	105
4.4.1. Advogado-Geral Da União	105
4.4.2. Amicus Curiae	106
4.4.3. A Defensoria Pública	108
5. Conclusão	117
6. Bibliografia.....	123

1. Introdução

A teoria da constituição tem despertado inúmeros pontos de interesse no cotidiano jurídico e acadêmico, e sem dúvida é objeto de relevantes pesquisas jurídicas, ganhando sempre destaque a temática acerca do controle de validade de lei e atos normativos em face da Constituição, especialmente quanto ao acesso à jurisdição abstrata de constitucionalidade, suas peculiaridades e alcance.

Com o intuito de ampliar esse acesso à Corte Constitucional, a Constituição Federal de 1988 elegeu um rol taxativo de legitimados a deflagrar o procedimento de jurisdição abstrata de constitucionalidade, de modo que, apesar de se ter conferido maior abertura ao sistema, saindo do monopólio antes conferido apenas ao procurador-geral da República, remanesce a indagação sobre o acesso dos cidadãos, no enfoque de uma sociedade pluralista e a importância da interpretação das pessoas que vivem diariamente a experiência constitucional, na linha preconizada por HÄBERLE (1997).

Nesse sentido, justamente em razão disso, é interessante perquirir, e mesmo ter como objeto de pesquisa, tais legitimados, tendo como foco a questão da representatividade, ou seja, discutir se os carentes de recursos, denominados hipossuficientes, têm seus interesses devidamente assistidos no sistema de jurisdição abstrata, ou, se por outro lado, os legitimados estão mais inclinados a defender pautas de natureza diversa, à exemplo de questões corporativas, dado os fins institucionais de cada um.

Por isso, diversos aspectos podem ser considerados, tal como saber quais são as pautas elevadas ao Supremo Tribunal Federal – STF, se há interferência ou pressão social para que sejam elevados temas de interesse de grupos vulneráveis ou de grupos de interesses específicos (corporativos, políticos etc), e como se dá o diálogo entre legitimado e os vulneráveis.

Caberá, assim, verificar se há o acesso, pelo carente de recursos, à jurisdição abstrata por via de um dos legitimados do processo de jurisdição, e se um ou alguns dos legitimados têm a vocação de efetivamente tutelar interesses de grupos vulneráveis, patrocinando o acesso à Corte Constitucional.

Para tanto, desenvolveu-se na pesquisa a análise quantitativa de dados disponível no sítio eletrônico do STF, de modo que se traçou um corte metodológico visando limitar o objeto às ações diretas de inconstitucionalidade, sobretudo pelo considerável volume de ações propostas e julgadas pela Corte Suprema, razão também de se restringir a pesquisa às ações

propostas a partir de 2000, alcançando, entretanto, aquelas que, mesmo tendo sido propostas antes de tal período, permanecem pendentes de julgamento.

Esclarece-se, a propósito, que o corte metodológico tem por fundamento a própria limitação de informações existentes no sítio eletrônico do STF, o grande volume de dados em relação ao período marcado, que se traduz numa matriz bastante expressiva e relevante, dando verdadeiro significado para a pesquisa, além, por fim, de se levar em consideração que o próprio Tribunal faz distinção utilizando esse marco temporal na configuração e apresentação de seus dados estatísticos.

Ademais, cumpre dizer que, em relação ao período anterior à 2000, tem-se um universo menor, mais reduzido, de ações que foram julgadas, e alcança tão-somente aquelas que tenham sido baixadas pelo Tribunal, o que, de certo modo, não altera o panorama apresentado pelos dados levantados.

Por isso, considerando o universo total de ações, o descarte desse período não impacta significativamente para as conclusões da pesquisa. Isto é, não há perda substantiva para a análise do que se discute, aliás converge para, inclusive, identificar o avançar dos legitimados no que diz respeito à atuação na jurisdição abstrata perante a Corte Constitucional, pois a partir de 2000 há um incremento sensível no número de ações propostas, consolidando o sistema e seus personagens (atores).

Enfim, a discussão adentrará o rol dos proponentes (legitimados) com o intuito de se demonstrar quais os fundamentos da escolha desses atores e, dadas as características dos dados levantados, buscar formular respostas aos questionamentos, especialmente avaliando se o acesso à jurisdição abstrata por grupos considerados vulneráveis, sobretudo o acesso do hipossuficiente (vulnerável), é feito por algum ou alguns desses atores.

Diante disso, caberá demonstrar, na linha do pensamento de GARGARELLA (2010), se a evolução do sistema constitucional permitiu que a máquina da constituição conceda, de fato, o acesso à participação na formação do sistema, ou pelo menos no que diz respeito a sua sindicabilidade, ou, se somente temos uma pequena representação dos poderes constituídos – estamentos, nos dizeres de FAORO¹ (2000), cujo papel é a manutenção do *status quo* dos ideais liberais e conservadores no quadro dos que têm legitimidade para adentrar a sala de máquinas.

Eis, portanto, as inquietações que se apresentam.

Desse modo, além da bibliografia selecionada, especialmente quanto às questões ligadas ao constitucionalismo moderno, ao controle de constitucionalidade, apresenta-se a visão

¹ Faoro, Raymundo. **Os donos do poder**. 10ª ed. Vol. I e II. São Paulo: Globo, 2000. Pág. 24.

de diversos autores nacionais e estrangeiros, bem assim a jurisprudência do STF que, por vezes, é citada para ilustrar ou exemplificar determinada situação fática, além de exemplos ou modelos de sistemas de jurisdição constitucional em outros países, especialmente na América do Sul, não se olvidando, por evidência, ao famoso caso *Marbury x Madison*.

Com efeito, a pesquisa será dividida em cinco capítulos, considerando a introdução e a conclusão. No segundo capítulo, traz-se a visão acerca do controle de constitucionalidade, para se delimitar o surgimento do controle jurisdicional, sem, no entanto, adentrar profundamente nas questões de natureza histórica desse surgimento, expondo, suscintamente, os instrumentos disponíveis no sistema brasileiro para se deflagrar a jurisdição abstrata, em especial a ação direta de inconstitucionalidade. Cuida-se, na verdade, de uma abordagem despreziosa, com intuito mais de situar a problemática e de delimitar o espaço de pesquisa a uma dessas ações e seu proceder, de modo a deixar o enfoque aberto quanto às demais ações.

No terceiro, busca-se desenvolver a noção acerca do hipossuficiente, bem como as pautas temáticas que serão adotadas como balizas para avaliar a objeto de pesquisa e o que se propõe analisar, destacando-se, a propósito, que a eleição das pautas, sua classificação, dá-se mais por questões de sistematização e por agrupamento de temas, representada basicamente na visão do pesquisador, em que as separa em pautas de natureza social, considerando estas as que se referem aos interesses de grupos socialmente vulneráveis, hipossuficientes; pautas de natureza corporativa, que dizem respeito a interesses de corporações, em regra, servidores ou grupos de interesses econômicos; pautas administrativas, que se referem a questões de funcionamento da atividade administrativa e de serviços prestados pela Administração Pública; pautas tributárias, inerentes às questões fiscais e tributárias; e, pautas político-institucional, ligada à questões de atuação política, nomeações para cargos políticos, constituição de entidades ou órgãos públicos e a própria organização e estrutura do Estado.

No quarto capítulo há a discussão acerca do acesso à justiça pelos hipossuficientes como direito fundamental e a perspectiva de acesso à jurisdição abstrata via atores que possuem a legitimidade para deflagrar o sistema abstrato de constitucionalidade. Com isso, faz-se a apreciação dos dados levantados sobre os legitimados, antes, no entanto, pontua-se acerca de tais atores, no sentido de compreender a participação de cada um no contexto desse sistema especial. Enfim, serão verificadas as pautas (questões) postas à apreciação do Supremo Tribunal Federal e os dados estatísticos representativo da atuação de cada legitimado, de maneira a se entender o perfil da atuação desses agentes, além de outros que, embora não legitimados, participam da jurisdição abstrata.

Por derradeiro, na conclusão, além dessas questões e seus resultados, também se buscará demonstrar alguma forma de contribuição para ajuste do sistema, com a perspectiva de alteração da Constituição diante de propostas de emendas em trâmite no parlamento que pretendem mudar o rol dos legitimados, de maneira que se espera, humildemente e dentro das limitações existentes, contribuir para o cenário de discussão acerca do controle abstrato e sua evolução no sistema brasileiro.

2. O controle jurisdicional de constitucionalidade

O intrigante papel desempenhado pela Constituição em qualquer sistema jurídico encontra sempre no debate acerca de sua natureza os contornos de sua magnitude e importância para todas as sociedades contemporâneas. Com efeito, não se olvida do pensamento JON ELSTER² no sentido de que vige o império das leis e não o império dos homens, sendo tal expressão traduzida na busca da racionalidade que encontra seu ápice na Constituição.

Nesse aspecto, o controle de constitucionalidade, expressão da jurisdição constitucional, é o instrumento destinado a garantir o respeito e resguardar a Constituição como norma suprema. O controle de constitucionalidade, assim, deve ser entendido como o conjunto de mecanismos destinados à defesa da Constituição, garantindo-se ao um só tempo a essência de suas disposições (supremacia material) e a sua condição de norma superior (supremacia formal).

Verdade, no entanto, que não se usa a expressão jurisdição constitucional como sinônimo de controle de constitucionalidade, pois, *“a jurisdição constitucional não se resume tão-somente ao controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público”*³, na medida em que o controle de constitucionalidade é um instrumento da jurisdição constitucional que permite ao Tribunal atuar como legislador negativo, retirando eventuais normas inadequadas do sistema constitucional, de modo a garantir a própria essência dos direitos fundamentais.

Todavia, a função do Tribunal não se limita apenas a tal acepção, no sentido de atuar tão-somente como legislador negativo, pois intérprete maior da Carta, exerce a jurisdição em sua plenitude, e influencia sobremaneira as decisões políticas do Estado, tendo em vista, inclusive, a concretização de mandamentos sonegados pelo legislador.

Por isso, jurisdição constitucional embora empregada como sinônimo de controle de constitucionalidade é mais ampla do que este, *“compreende, além do controle de constitucionalidade, a regulamentação do processo de impeachment, os conflitos de atribuições, as garantias processuais contidas na Constituição, a tutela dos direitos fundamentais, a estruturação do Poder Judiciário, o delineamento do sistema federativo de Estado, a criação de partidos políticos, as normas do regime político etc.”*⁴.

² ELSTER, Jon. **Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compreensão e restrições**. São Paulo: Unesp, 2009.

³ MEDEIROS, Fabricio Juliano Mendes. **A Jurisdição Constitucional como Instrumento de Defesa dos Direitos Fundamentais**. Brazilian Journal of International Law vol. 3, no. 2 (July/December 2006): p. 350-366.

⁴ AGRA, Walber Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Pág. 573.

Assim, considerando que o controle de constitucionalidade é um mecanismo que serve de proteção à Constituição, cabe a indagação: O que é a Constituição?

Ora, apesar de ser tarefa ingrata tentar apresentar uma definição mais objetiva, na medida em que há diversas concepções sobre o tema, como bem enfatiza NOBRE JÚNIOR⁵, necessário defini-la ou pelo menos traçar uma noção do seu significado, pois como dito por GRIMM⁶ foi Vattel o primeiro a estabelecer uma coincidência de pensamento entre Constituição e norma jurídica ao reconhecê-la como norma fundamental que fixa as diretrizes e exercício do poder público⁷.

Assim, tomando de empréstimo KELSEN⁸, a Constituição pode ser entendida como uma ordem ou princípio supremo que estabelece a essência da comunidade, criando a ordem a reger o Estado e essa sociedade, ou seja, *“é um princípio em que se expressa juridicamente o equilíbrio das forças políticas do momento, uma norma que regula a elaboração das leis, das normas gerais em execução das quais atuam os órgãos estatais – tribunais e autoridades administrativas. Essa regra da criação das normas jurídicas essenciais do Estado, da determinação dos órgãos e do processo legislativo forma a Constituição, no sentido próprio, original e estrito do termo. É a base indispensável das normas jurídicas que regulam a conduta recíproca dos membros da comunidade estatal e das normas que determinam os órgãos encarregados de aplicá-las e impô-las, assim como a forma de atuação desses órgãos; em suma, a Constituição é a base fundamental da ordem estatal”*.

À evidência, o termo poderia ser encarado sob diversos outros prismas, tal como a concepção de LASSALE⁹ no sentido de ser a Constituição uma mera folha de papel enquanto documento, e os fatores reais de poder serem a verdadeira noção de Constituição, ou seguir na linha do pensamento de SCHMIDT¹⁰, de que a Constituição seria a decisão política fundamental de um Estado, podendo ser vista em sentido absoluto como a concreta maneira de ser resultante

⁵ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **Uma ideia de Constituição**. Revista de Investigações Constitucionais vol. 1, no. 1 (January - April 2014): p. 111-146.

⁶ HEINZ, Mohnhaupt e Dieter Grimm. **Constituição – História do conceito desde a antiguidade até nossos dias**. Belo Horizonte, Tempus, 2002. Pág. 155.

⁷ O conceito de ‘Konstitution’ perde na Alemanha o seu significado antigo de lei imperial e é usado como sinônimo de ‘Verfassung’ ou ‘Verfassungsvertrag’ [contrato constitucional], ‘forma de governo’ ou ‘leis fundamentais’, mas sem eliminar inteiramente essas expressões. HEINZ, Mohnhaupt e Dieter Grimm. **Constituição – História do conceito desde a antiguidade até nossos dias**. Belo Horizonte, Tempus, 2002. Pág. 157

⁸ HANS, Kelsen. **A Garantia Jurisdicional da Constituição (A Justiça Constitucional)**. Tradução realizada por Jean François Cleaver, a partir de tradução intermediária efetuada por Ch. Eisenmann, publicada na Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l’Étranger, Paris, v. XLV, n. 2, avril-mai-juin 1928, p. 197-257.

⁹ Em 16 de abril de 1862, Ferdinand Lassale proferiu conferência em Berlim sobre a essência da Constituição, fixando tese de que questões constitucionais são de natureza política, estabelecendo que a Constituição de um país expressa a relação de poder nele dominantes. LASSALE, Ferdinand. *Que es una Constitución?* Tradução de Wenceslao Roces. Barcelona: Ariel, 2012, p. 98.

¹⁰ SCHMIDT, Carl. **Teoria de la Constitución**. Madrid: Alianza, 2006.

de qualquer unidade política existente. Com isso, a primeira significação é que a Constituição pode ser a concreta situação de conjunto da unidade política e ordem social de um Estado, correspondendo a unidade política e ordenação social e aos princípios da unidade e da ordenação.

De certo, com bem coloca HESSE¹¹, basicamente as tarefas fundamentais de uma Constituição são a formação e manutenção da unidade política e a criação e manutenção da ordem jurídica, e assim, “*ao cumprir essas tarefas fundamentais de formação da unidade política e da ordem jurídica, a Constituição se converte não só na ordem jurídica fundamental do Estado mas também na da vida não estatal dentro do território de um Estado, isto é, na ordem jurídica fundamental da comunidade*”¹².

Enfim, “*a idéia de Constituição é solidária historicamente à de Nação e à aparição do liberalismo econômico. Só quando surgiu e se consolidou a crença de que todos os homens nascem iguais e que não há predeterminação da posição social e política que devem ocupar até a morte, é que o princípio legal ganhou a força e a legitimidade que desfruta até hoje. Essa importante revolução no pensamento da humanidade indica que a organização dos indivíduos como Nação e sua constituição como Estado mudaram a relação dos homens com suas próprias vidas: eles se tornaram cidadãos, vale dizer, tomaram a História em suas próprias mãos. Esse é o significado maior de toda Constituição*”¹³.

De todo modo, não se descarta a crítica de TEUBNER ao afirmar que estaríamos diante do fim da unidade da velha constituição estatal, do pensamento constitucional centrado no Estado, com o surgimento de elementos de uma constituição mundial da economia, de uma constituição global dos sistemas da ciência e do ensino, de uma constituição global da política e de uma constituição digital ou da internet, ou seja, “*de uma constituição transnacional*”¹⁴.

Com efeito, e apesar da relevância para o cenário da jurisdição constitucional, não está no centro de nossa preocupação o aprofundamento desse debate, ou seja, não é nosso objetivo discutir a natureza jurídica da Constituição, de modo que nos serve a noção clássica de que a Constituição é considerada norma superior, que goza de grau de superioridade em relação às demais normas do ordenamento jurídico, disso decorrendo a rigidez constitucional, isto é, uma

¹¹ HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. – São Paulo: Saraiva, 2009. Pág. 03/04

¹² *Ibidem*, pág. 07.

¹³ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. **História Constitucional do Brasil**. OAB Editora: Brasília, 2002. 4ª Ed. Pág. 487.

¹⁴ TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais: constitucionalismo social na globalização**. Editora Saraiva: São Paulo, 2017.

limitação quanto a sua alteração, evitando-se que uma simples lei possa empreender modificações em seu texto, e, de outro lado, garantido que tais disposições tenham ou gozem de essencialidade e, portanto, sendo consideradas superiores ao conteúdo das leis em geral.

Aliás, é dessa noção de superioridade que se verifica a hierarquia entre as normas, considerando, pois, a Constituição como norma hierarquicamente superior às demais (superioridade formal) e por serem suas disposições, em regra, de natureza essencial à sociedade (superioridade material), de modo que é fonte de validade das leis, de modo que, em caso de incompatibilidade, desrespeito, de uma norma qualquer em face da Constituição, a possibilidade de invocação do sistema de proteção – do controle de constitucionalidade.

Bem por isso, como destaca CANOTILHO, que o Estado Constitucional democrático não teria assegurado sua existência sem a ideologia de uma norma superior que desse validade e defesa ao próprio Estado, de modo que, aderindo ao pensamento do mestre português, não se poderia falar em defesa do Estado constitucional democrático sem se falar igualmente na defesa da própria Constituição. E, para isso, se *“pressupõe a existência de garantias da constituição, isto é, meios e institutos destinados a assegurar a observância, aplicação, estabilidade e conservação da lei fundamental”*¹⁵.

A defesa da Constituição, enquanto norma suprema (*norma normarum*), é garantia da manutenção da própria ordem jurídica, razão pela qual o controle de constitucionalidade, isto é, o sistema de verificação da compatibilidade dos atos normativos produzidos pelo Estado (e seus atores), tendo como parâmetro a Constituição, apresenta-se como garantia da estabilidade e conservação do Estado constitucional democrático.

É que a ideia de norma suprema só se efetiva quando há instrumentos a garantir tal *status*. Ou seja, *“trata-se de uma estreita ligação indissolúvel entre os dois elementos: o primado da Constituição só tem, em princípio, sentido e significado na medida em que o conteúdo da Constituição é fundamental”*¹⁶, de modo que, somente se mantém essa relação, quando há mecanismo de proteção, justamente o sistema de proteção constitucional cuja representação passa pelo controle de constitucionalidade.

Assim, com razão KELSEN ao advertir que *“uma Constituição à qual falta a garantia da anulabilidade dos atos inconstitucionais não é, no sentido técnico, plenamente obrigatória”*¹⁷. É que a manutenção no regime jurídico de uma norma inconstitucional se traduz

¹⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. Págs. 887/888.

¹⁶ WAHL, Reiner *In O primado da Constituição*, pág. 104.

¹⁷ HANS, Kelsen. **A Garantia Jurisdicional da Constituição (A Justiça Constitucional)**. Tradução realizada por Jean François Cleaver, a partir de tradução intermediária efetuada por Ch. Eisenmann, publicada na Revue de

na própria alteração da Carta, de modo que a torna desprovida de força, ou ainda, uma Constituição aberta e em constante evolução e mudança (flexível), significando, enfim, que essa norma teria força superior à própria Constituição, assim “... *uma Constituição em que os atos inconstitucionais e, particularmente, as leis inconstitucionais permanecem igualmente válidos – não permitindo sua inconstitucionalidade que sejam anulados – equivale mais ou menos, do ponto de vista propriamente jurídico, a um desejo desprovido de força obrigatória*”¹⁸.

Portanto, o controle de constitucionalidade é o mecanismo que permite a verificação da adequação (validade) de um ato jurídico (lei) em relação à Constituição, de maneira a preservar a hierarquia normativa. Sendo, pois, a Constituição a fonte normativa e de validade das demais normas do ordenamento jurídico¹⁹.

E como surge tal concepção, ou seja, qual é a origem do controle de constitucionalidade?

A discussão sobre o ponto de partida, de surgimento, do sistema de controle de constitucionalidade, que alguns estudiosos remontam à Grécia antiga com a *Graphé Paranamón*²⁰ em que se contava a existência de dois tipos de normas, a *nómos* e a *psefisma*, tem sido atribuída modernamente, e de forma geral, ao surgimento do controle jurisdicional de constitucionalidade nos Estados Unidos da América no célebre caso *Marbury vs. Madison*²¹, quando o Juiz da Suprema Corte John Marshall afastou a aplicação de norma para assegurar a efetividade da Carta Constitucional²².

Droit public et de la Science politique en France et à l'Étranger, Paris, v. XLV, n. 2, avril-mai-juin 1928, p. 197-257.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. Pág. 34.

²⁰ POLLETI, Ronaldo. **Controle de Constitucionalidade das leis**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. Pág. 10.

²¹ Na eleição presidencial dos EUA de 1800, Thomas Jefferson derrotou John Adams. Após a derrota, John Adams resolveu nomear vários juízes em cargos federais, para manter o controle sobre o Estado. Entre eles William Marbury, nomeado Juiz de Paz. Contudo, o secretário de justiça de John Adams, John Marshall, devido ao curto espaço de tempo, não entregou o diploma de nomeação a Marbury. Então, quando Thomas Jefferson assumiu a presidência, seu novo secretário de justiça - James Madison - se negou a conceder a diplomação para intitular Marbury. Com isso, Marbury apresentou um *writ of mandamus* perante a Suprema Corte Norte-Americana exigindo a entrega do diploma. O processo foi relatado pelo Presidente da Suprema Corte, Juiz John Marshall, em 1803 e concluiu que a lei federal que dava competência originária à Suprema Corte para emitir *mandamus* em tais casos contrariava a Constituição, ou seja, a lei estabeleceu competência para a Corte que não estava prevista na lei maior. Assim, a lei que dava competência a Suprema Corte era inconstitucional. Concluiu-se, pois, o julgamento destacando que não cabia à Suprema Corte decidir o pedido do *mandamus*. Mas, ao entender pela inconstitucionalidade da norma, Marshall imprimiu as bases do *judicial review*.

²² GOLDSTONE, Lawrence. **The Activist. John Marshall, Marbury v. Madison and the Myth of Judicial Review**. New York: Walker & Company. 2008.

É fato, no entanto, que parte da doutrina atribui as bases ali estabelecidas, no voto do Juiz Marshall, à doutrina de Coke²³, quando do julgamento do *Dr. Bonham Case*'s²⁴, na linha descrita por POLLARD (2007)²⁵.

Nesse sentido é a reflexão de SEGADO ao salientar que *“uno de los fenómenos más relevantes de los ordenamientos constitucionales de nuestro tempo há sido el de la universalización por el diseño de mecanismos de defensa del orden constitucional al momento mismo (fines del siglo XVIII) em que dicho orden hace su acto de aparición, el lo cierto que la idea de la defensa de um determinado orden supremo es casi consubstancial a la historia de la humanidad, y en ella podemos encontrar, lejanamente, algunos intentos de institucionalización en esta misma dirección. Tal podría ser el caso de los Eforos espartanos o del Aerópago y los Nomofilacos en la antigua Ateas, en donde también surgió la diferenciación entre las normas superiores (Nomoi) y los decretos ordinários (Psefismata)”*²⁶.

De todo modo, sob a construção da teoria defendida por Kelsen, surge outro modelo de jurisdição constitucional, denominado controle abstrato de constitucionalidade. Kelsen introduzira na Áustria um sistema de controle confiado exclusivamente a um único órgão, o Tribunal Constitucional, dando origem, com a promulgação da Constituição Austríaca, em 1º de outubro de 1920, ao modelo de controle em que a discussão se baseava na verificação de compatibilidade entre o ato questionado e a norma suprema, ou seja, a uma espécie de controle em que a discussão não se cingia ao caso concreto, mas ao ordenamento jurídico como um sistema.

Com isso, temos os dois grandes modelos de controle de constitucionalidade conhecidos no mundo ocidental, o controle difuso, no qual se discute a validade de uma norma

²³ En este ámbito de inquietudes históricamente compartidas no ha de extrañar la conocida doctrina formulada por el Juez Edward Coke en el celeberrimo Bonham's case (1610), em defensa del common law y de su tradicional supremacia frente al Parlamento. Ciertamente, tras el triunfo de la Glorious Revolution, esta doctrina quedará relegada al olvido em Inglaterra, en donde se impondrá sin paliativos la doctrina de la soberanía parlamentaria. SEGADO (2003).

²⁴ O Caso do Dr. Bonham ou simplesmente Bonham's Case (*Thomas Bonham vs. College of Physicians*) foi um caso decidido em 1610 pelo Tribunal de *Common Pleas* na Inglaterra, quando o juiz *Sir Edward Coke* era o presidente do tribunal, ao entender que *"em muitos casos, a common law controlará os Atos do Parlamento"*. O entendimento de Coke foi contestado ao longo dos anos. Segundo uma interpretação, Coke pretendia um tipo de revisão judicial que se desenvolveria mais tarde nos Estados Unidos, mas outros estudiosos acreditam que o entendimento foi apenas para construção de um estatuto, e não desafiou a soberania parlamentar. Apesar disso, aparentemente, Coke mudou de opinião mais tarde. A declaração da Coke é muitas vezes considerada um *obiter dictum* e não *ratio decidendi* do caso. Tradução livre.

²⁵ POLLARD, David. **Constitutional and administrative law: text with materials**. Oxford University Press. 2007. Pág. 51.

²⁶ SEGADO, Francisco Fernandes. **La Obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo Americano – modelo Europeo-Kelseniano) de los sistemas de Justicia Constitucional**. Revista Direito Público, n. 02, Out-Nov-Dez/2003. Pág. 56.

como um incidente processual para se obter a tutela de um direito subjetivo, e o controle abstrato em que a discussão de validade da norma é o tema central, de modo que a tutela é no sentido de manter a higidez do ordenamento jurídico, afastando o ato viciado ou incompatível com a norma superior (Constituição).

De todo modo, é preciso destacar que, nos dias atuais, se observa tanto uma aproximação como uma integração desses sistemas, e, raramente, um modelo puro, na medida em que são diversas adaptações e dadas as peculiaridades de cada Estado, a exemplo do nosso sistema que é dito misto, pode-se falar, assim como o faz SEGADO (2003), até mesmo de uma superação ou obsolescência dessa dicotomia. E, apesar disso, é preciso dar uma mirada nesses dois sistemas.

2.1. O controle difuso de constitucionalidade

O controle difuso de constitucionalidade, também denominado *judicial review*, tem seu surgimento vinculado ao famoso caso *Marbury vs. Madison*, julgado na Suprema Corte Americana, conforme voto do *Justice Chief* John Marshall, no qual se entendeu que caberia a qualquer juiz ou tribunal, no caso concreto, afastar a incompatibilidade de uma norma em conflito com a Constituição²⁷.

Vê-se, portanto, que se trata de modelo que confere a qualquer juízo ou tribunal o poder de realizar o exame de validade de determinado ato normativo do poder público em face da Constituição. Cabe a qualquer juiz o papel de intérprete da Constituição.

Nesse sistema, o controle dos atos do poder público é realizado numa situação concreta, do cotidiano, diante de uma demanda judicial em que se discute um direito controvertido, o julgador se depara com o óbice, de uma alegação de inconstitucionalidade, ou mesmo por ele identificada, quando, então, terá que exercer o papel de intérprete da Constituição e verificar se há o vício de inconstitucionalidade na norma em sua aplicação, afastando-a, se for o caso, quando houver a incompatibilidade, de modo a ser possível, após isso, julgar o direito em si.

Veja, então, que o controle de constitucionalidade em tais hipóteses é um incidente processual, não é a questão principal a ser decidida, por isso denominado controle via de

²⁷ AMAYA, Jorge A. *Marbury v. Madison*. 5ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2017. Págs. 41-63.

exceção ou defesa²⁸, o que significa dizer que a manifestação é uma hipótese de defesa (embora possa ser também um ataque), a ser realizado por quaisquer das partes, quanto ao seu direito lesado ou sob ameaça de lesão, podendo ser arguida em qualquer tipo de ação.

Outrossim, também poderá provocar o exercício dessa jurisdição o Ministério Público, ao atuar no processo, como terceiros intervenientes²⁹, ou seja, pessoas que não entraram com a ação, não sendo, portanto, a parte do processo, no sentido técnico, mas que podem ingressar no processo, após a propositura da ação, por algum interesse. Pode até mesmo o próprio juiz, mesmo em sede de tribunal (os desembargadores, ministros etc) no pronunciamento da decisão, de modo a declarar, de ofício, a questão da inconstitucionalidade³⁰.

Portanto, a legitimidade para instaurar, provocar, a jurisdição constitucional nesse modelo é a mais ampla possível, limitando-se apenas quanto às próprias questões e restrições processuais inerentes ao processo em si, a exemplo de não se admitir que adentre a causa pessoas absolutamente estranhas a ela, salvo se tratando de questões que possam afetar a esfera de jurisdição de terceiros ou da coletividade, bem como que o resultado da disputa também não alcance outras pessoas que não participaram do litígio.

De toda sorte, na seara processual do controle difuso, as ondas de acesso formuladas por CAPPELLETTI (1998) ganharam bastante terreno, havendo, diante das diversas reformas, a possibilidade de o necessitado realizar a defesa de seus interesses diretamente, a exemplo dos juizados especiais, ou por meio de órgãos de assistência estatal, que no modelo brasileiro foi conferido às Defensorias Públicas, bem assim por outros mecanismos particulares ou sociais de fomento ao acesso.

Certo também que o controle difuso também poderá ser realizado no STF seja em grau de competência originária, por meio de mandado de segurança, habeas data, habeas corpus etc, seja em grau de competência recursal, quer em recurso ordinário, quer em recurso extraordinário, nos termos do art. 102, CF/1988, admitindo-se, inclusive, a participação no julgamento do *amicus curiae*, que é um instrumento de participação especial nos julgamentos que ocorrem nos tribunais superiores, com especial destaque para atuação no Supremo.

²⁸ O termo exceção, no âmbito do controle de constitucionalidade, não pode ser compreendido apenas como meio de defesa processual indireta, pois tem aceção maior, devendo ter o alcance de qualquer meio de defesa utilizado para proteção contra uma lesão ou ameaça de lesão a um direito.

²⁹ O Código de Processo Civil atual (Lei n. 13.105/2015) prevê no título III, artigos 119 e seguintes, a assistência simples ou litisconsorcial, a denúncia da lide, o chamamento ao processo, a desconsideração da personalidade jurídica e o *amicus curiae* como forma de intervenção de terceiros.

³⁰ Exceção do próprio Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário na medida em que a questão deverá ter sido debatida anteriormente (prequestionamento), para só então, ser levada àquela Corte. E, também, o Superior Tribunal de Justiça em recurso especial, eis que aí não lhe é dado apreciar questão de inconstitucionalidade.

Apesar disso, é possível verificar que na Corte Suprema, no controle difuso, a participação ou acesso à jurisdição, torna-se bem mais complexa e difícil. É que no recurso extraordinário, dentre as demais exigências recursais, é necessária a demonstração de dois requisitos fundamentais, sendo o prequestionamento, que significa que a suposta violação ao texto constitucional deva ter sido abordada, ventilada, no julgamento pela instância anterior, o que significa dizer que a questão constitucional fora discutida por exemplo em sede de acórdão do Tribunal Regional ou do Tribunal de Justiça, e, o outro requisito, que haja repercussão geral³¹, que é a exigência de demonstração de que a matéria discutida no recurso tenha relevância social, jurídica, econômica ou política, de modo que a decisão tenha alcance mais amplo, possibilitando que a decisão não se restrinja às partes processuais e alcance a sociedade³².

Apenas para destacar, é de se observar que, no tocante aos efeitos da decisão em controle difuso de constitucionalidade, a regra é de que a decisão só diga respeito às partes processuais, verdadeiro limite subjetivo processual, de modo que o efeito deverá ser entre elas (*inter partes*), apesar de o Supremo ter, em muitos casos, aplicado a teoria da objetivação da tese ali firmada³³, ou seja, de que sendo a causa de repercussão geral, ela deva alcançar não só

³¹ CPC/2015, Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo. § 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

³² CF/88. Art. 102, § 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. (Incluída pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004)

³³ RE 586453, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/02/2013.

EMENTA Recurso extraordinário – Direito Previdenciário e Processual Civil – Repercussão geral reconhecida – Competência para o processamento de ação ajuizada contra entidade de previdência privada e com o fito de obter complementação de aposentadoria – Afirmação da autonomia do Direito Previdenciário em relação ao Direito do Trabalho – Litígio de natureza eminentemente constitucional, cuja solução deve buscar trazer maior efetividade e racionalidade ao sistema – Recurso provido para afirmar a competência da Justiça comum para o processamento da demanda - Modulação dos efeitos do julgamento, para manter, na Justiça Federal do Trabalho, até final execução, todos os processos dessa espécie em que já tenha sido proferida sentença de mérito, até o dia da conclusão do julgamento do recurso (20/2/13). 1. A competência para o processamento de ações ajuizadas contra entidades privadas de previdência complementar é da Justiça comum, dada a autonomia do Direito Previdenciário em relação ao Direito do Trabalho. Inteligência do art. 202, § 2º, da Constituição Federal a excepcionar, na análise desse tipo de matéria, a norma do art. 114, inciso IX, da Magna Carta. 2. Quando, como ocorre no presente caso, o intérprete está diante de controvérsia em que há fundamentos constitucionais para se adotar mais de uma solução possível, deve ele optar por aquela que efetivamente trará maior efetividade e racionalidade ao sistema. 3. Recurso extraordinário de que se conhece e ao qual se dá provimento para firmar a competência da Justiça comum para o processamento de demandas ajuizadas contra entidades privadas de previdência buscando-se o complemento de aposentadoria. 4. Modulação dos efeitos da decisão para reconhecer a competência da Justiça Federal do Trabalho para processar e julgar, até o trânsito em julgado e a correspondente execução, todas as causas da espécie em que houver sido proferida sentença de mérito até a data da conclusão, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, do julgamento do presente recurso (20/2/2013). 5. Reconhecimento, ainda, da inexistência de repercussão geral quanto ao alcance da prescrição de ação tendente a questionar as parcelas referentes à aludida complementação,

essas partes, mas a sociedade, tendo em vista que a orientação firmada no processo deve repercutir em tais esferas de interesse.

Todavia, em que pese tal avanço, não se trata de decisão com força vinculante, ou seja, as decisões proferidas em controle concreto não são obrigatórias aos demais casos, são orientações aos demais juízes e tribunais.

Nesse sentido, em algumas situações, tem-se conferido efeitos mais abrangentes, como exemplo a Reclamação n. 4.335, em que o STF entendeu que “*efeito ultra partes da declaração de inconstitucionalidade em controle difuso. Caráter expansivo da decisão. 6. Reclamação julgada procedente*”³⁴, bem como diante da progressão de regime em crimes hediondos julgada no HC 82.959/SP, quando a Corte entendeu por declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, §2º, da Lei n. 8.072/90.

Portanto, o que se depreende, em que pese ainda todas as dificuldades e questões técnicas processuais, é que no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, o acesso do hipossuficiente, ou seja, do necessitado é bem amplo, de modo que seus interesses encontram ressonância desde as instâncias menores até os tribunais superiores, especialmente o Supremo Tribunal por diversos mecanismos, órgãos e agentes, não se pretendo dizer, no entanto, que não se possa evoluir um pouco mais.

2.2. O controle concentrado de constitucionalidade

O modelo de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade cuja atribuição foi conferida apenas a um Tribunal de cúpula, foi inspirado por Kelsen, ao introduzi-lo na Áustria, tendo sido adotado por diversos Estados, tal como Portugal, Alemanha e também o Brasil, ao estabelecer a competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente “*a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República*”, de acordo com o art. 101, inc. I, alínea “k”, da Constituição Federal de 1946, introduzido pela Emenda Constitucional n. 16/1965³⁵.

bem como quanto à extensão de vantagem a aposentados que tenham obtido a complementação de aposentadoria por entidade de previdência privada sem que tenha havido o respectivo custeio.

³⁴ Rcl 4335, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2014

³⁵ É verdade que a Emenda Constitucional n. 16/65 tenha inserido o sistema de judicial concentrado de constitucionalidade. Porém, é preciso ressaltar que na Constituição de 1891, por força da Decreto 848/1890 adotou-se o sistema de jurisdição de constitucionalidade difusa. Já na Constituição de 1934 havia a previsão de Representação Interventiva ao Supremo Tribunal Federal (art. 12, §2º), bem como a autorização para que os tribunais, por maioria absoluta, pudessem declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder

É preciso destacar, embora aqui adotemos como sinônimo, que controle concentrado e controle abstrato de constitucionalidade não têm o mesmo significado na medida em que o controle concentrado é o realizado por um órgão exclusivo, específico, à exemplo de um Tribunal Constitucional, e de outro lado, o abstrato é o que leva em consideração o ato normativo em sua abstração, quer dizer em tese, referindo-se muito mais à qualidade do ato questionado, do que efetivamente ao órgão realizador do controle.

É que, no sistema de fiscalização abstrata, a declaração de inconstitucionalidade tem por objeto a uma norma, uma lei, em regra dotada de generalidade³⁶ e abstração³⁷. Trata-se de mecanismo no qual se aprecia eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, o que significa dizer que a lei, ou ato normativo, não é questionada em sua aplicação concreta³⁸, mas pelo fato de ingressar no ordenamento jurídico e aparentar inadequação com os termos da Constituição.

Então, independentemente de uma lide, de uma controvérsia envolvendo interesse entre partes, nessa hipótese de jurisdição haverá a verificação da compatibilidade da norma de grau inferior com a de grau superior, quer dizer da lei ou ato normativo em sua relação com a Constituição.

Assim, estabelece a CF/1988 que “*compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe, processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal*”³⁹.

Observa-se, portanto, que, no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, temos apenas e tão-somente a Corte Suprema como guardiã da Carta. Diante disso, haveria uma relação de poder conferida a um único órgão no sentido de dizer, por exemplo, em face do próprio parlamento, quais de seus atos guarda ou guardam correlação com a Constituição. A rigor, estaríamos diante da engrenagem constitucional, de um dos elementos da teoria da divisão

Público (art. 179). Significa dizer que se adotou o sistema judicial difuso ou americano de constitucionalidade, passando-se, após a EC 16/65, a termos dois tipos de controle judicial: o difuso e o concentrado.

³⁶ Pode-se dizer que a generalidade diz respeito ao alcance do ato, significa que o ato normativo não possui destinatários determinados ou determináveis, quer dizer é dirigido de forma impessoal, alcançando a todos. E a abstração está configurada quando a lei não trata de situação concreta, mas apenas hipóteses fáticas, ou seja, situações a concretizar.

³⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Curso de direito constitucional**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 34

³⁸ O Supremo Tribunal Federal passou a admitir a sindicabilidade de lei formal, consoante julgamento da ADI 4.048 MC/DF, da relatoria do Min. Gilmar Mendes, em que, por maioria de votos, o Tribunal passou a admitir o controle concentrado de normas de efeitos concretos, realizando-se, na hipótese, o controle de constitucionalidade da Medida Provisória 405/2007, que abriu crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo.

³⁹ Art. 102, inc. I, alínea “a”, CF/1988

de poder, justamente na relação de freios e contrapesos (*check and balace*), notadamente da pressão entre duas molduras do sistema constitucional, pois caberia ao parlamento a condição de ouvir os clamores gerais, perfectibilizar tais aspirações e expectativas, mas, de outro lado, ao guardião da Constituição refrear tais ímpetos, sobretudo quando em xeque direitos e garantias assegurados às minorias.

É nesse sentido que se verifica a atuação do STF como guardião da Constituição, como legislador negativo, visto que a finalidade da ação direta de inconstitucionalidade é retirar do ordenamento jurídico as leis ou atos normativos, estaduais ou federais, que estejam em desarmonia com o sistema constitucional. De todo modo, a equação aqui passa pela questão da legitimidade e do papel do Supremo nesse jogo, o que não adentra nossa esfera de pesquisa, apesar de o registro que se faz.

Nessa equação, portanto, verifica-se que os efeitos do controle abstrato de constitucionalidade, tendo em vista o objeto ser lei ou ato normativo em tese, será distinto do controle difuso, na medida em que afetará todas as pessoas independentemente de estarem discutindo ou não, em casos concretos, a validade da norma, quer dizer o efeito é por excelência para toda a sociedade, isto é, é geral, comumente denominado *erga omnes*.

O fato é que o controle de constitucionalidade no sistema brasileiro pode ser exercido pelos juízes das mais diversas instâncias, no julgamento das ações, recursos e causas que lhe são submetidas à jurisdição, como também poderá ser exercido com exclusividade pela Corte Suprema, quando se tratar de ação objetiva, na qual não se discuta uma controvérsia, mas a higidez do sistema jurídico no caso de afronta à Constituição por uma lei ou ato normativo.

Contudo, o acesso à jurisdição abstrata é ainda limitado, na medida em que para se alcançar a Corte Suprema há a dependência de um grupo de atores específico, não havendo, em tese, a possibilidade de o vulnerável, por ato próprio, ter acesso direto a Corte Constitucional, pois não há previsão expressa de uma ação popular de inconstitucionalidade⁴⁰, tampouco qualquer disposição que claramente permita a participação do hipossuficiente no sistema de jurisdição abstrata de constitucionalidade, contrariamente ao que dispõe o sistema constitucional colombiano que prevê em seu art. 40.6 da Carta Constitucional de 1991⁴¹ que

⁴⁰ CF/88, Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

⁴¹ Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

todo o cidadão possa interpor ações públicas em defesa da Lei e da Constituição ou ainda na Carta Constitucional argentina⁴².

Diante disso, vale entender o procedimento do controle abstrato, suas nuances, ações e seus legitimados, de modo a analisarmos, na moldura que se apresenta, o acesso à jurisdição abstrata pelo hipossuficiente.

2.2.1. Breves considerações sobre as ações do controle concentrado

O controle abstrato de constitucionalidade é processo de natureza objetiva no qual cabe ao Supremo, enquanto guardião da Constituição, exercer a interpretação da norma fundamental, uma vez provocado, e conferir o alcance do direito em debate ou retirar a norma do sistema. Com efeito, apesar de tal poder, conferido a Suprema Corte, o procedimento não pode ser deflagrado pelo próprio órgão de jurisdição e por qualquer mecanismo (ação), têm-se instrumentos próprios, típicos de uma jurisdição especial.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 estabeleceu como instrumento apto a deflagrar o procedimento de jurisdição abstrata quatro modalidades de ações, sendo: (i) ação direta de inconstitucionalidade; (ii) ação direta de inconstitucionalidade por omissão; (iii) ação declaratória de constitucionalidade; e (iv) arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A propósito, dentre esse leque de ações, não se visualiza a existência, no ordenamento brasileiro, de uma ação popular de inconstitucionalidade, nos moldes da ação popular, prevista no art. 5º, inc. LXXIII, CF/1988, ao dispor que *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”*.

De todo modo, até para os fins do que se propõe nesta pesquisa, é válido entender o mecanismo e o proceder de cada uma dessas ações, especialmente da ação direta de

⁴² *“la noción de parte se halla circunscripta al área del proceso; es parte quien reclama, o frente a quien se reclama la protección jurisdiccional, o sea, quienes de hecho intervienen en el proceso como sujetos activos y pasivos de una determinada pretensión, con prescindencia de que revistan o no el carácter de sujetos legitimados, porque la legitimación constituye un requisito de la pretensión y no de la calidad de parte. Si ésta, en otras palabras, no se encuentra legitimada, ocurrirá que su pretensión será rechazada, pero esta contingencia no la privará de aquella calidad”*. PALACIO, Lino Enrique. **Manual de derecho procesal civil**. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires. 1976. Pág. 228.

inconstitucionalidade, para, só então, poder concluir se a ação popular poderia ter o alcance ou natureza semelhante a uma ação direta de inconstitucionalidade.

2.2.1.1. Da ação direta de inconstitucionalidade

A ação direta de inconstitucionalidade é ação dirigida à impugnação de lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constituição, sob a regência do Supremo Tribunal na medida em que lhe fora conferida a competência para exercer a análise de eventual conflito (incompatibilidade) entre o ato impugnado e a Carta Magna, conforme estabelece o art. 102, inc. I, al. “a”, da Constituição de 1988, ao dispor que “*compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual*”.

Com efeito, verifica-se que o objeto da ação direta de inconstitucionalidade é lei ou ato normativo federal ou estadual, não se destinando a analisar a adequação de qualquer ato do poder público, de maneira que somente se admite o controle no que se refere à lei ou ato de caráter normativo estadual ou federal, sendo imune ao controle abstrato, nesta hipótese, lei ou ato normativo de caráter municipal⁴³.

Aliás, essa imunidade, de lei ou ato normativo municipal, na arena da jurisdição abstrata perante o STF pode ser entendida como uma lacuna no sistema constitucional, até pelo fato de que a Constituição dispôs sobre a organização administrativa e política, bem ainda estabeleceu competências específicas, de modo a estabelecer todo um arcabouço constitucional de tutela de questões afetas ao interesse municipal, isto é, fixando um federalismo aparentemente de três níveis no entendimento de MAGALHÃES (2009)⁴⁴, apesar das posições contrárias no sentido de que tal ente não teria o *status* de entidade federativa, conforme SILVA (2003)⁴⁵ e BRANCO (2009)⁴⁶.

⁴³ No tocante às leis e atos normativos do Distrito Federal deve considerar a dupla competência estabelecida constitucionalmente ao ente político, de modo que somente caberá a propositura de ADI em face de lei ou ato normativo do DF que tenha natureza de lei ou ato normativo estadual, afastando-se em relação àqueles que tenham natureza municipal.

⁴⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Federal Brasileiro Centrífugo, de Três Níveis e Formalmente Simétrico**. Disponível em <http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com>. Acesso em 20/06/2017.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Pág. 101.

⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Pág. 865.

A justificativa dessa imunidade, por outro lado, assenta-se no fato de que a violação provocada por lei municipal estaria em descompasso primeiro com a Constituição Estadual, para só então violar a Constituição Federal, causando uma ofensa indireta.

Por isso, entendeu o constituinte, nos termos do art. 125, § 2º, da CF/1988, que caberia aos Estados-membros (e ao Distrito Federal) a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, conferindo competência ao Tribunal de Justiça do Estado⁴⁷. Assim, a norma impugnada deverá ser necessariamente lei ou ato normativo estadual ou municipal (ou distrital, conforme o caso), de modo que não se admite nessa esfera a apreciação de lei ou ato normativo federal, por exemplo, realçando que há proposta de emenda à Constituição que busca inserir a representatividade municipal no controle abstrato de normas junto ao STF.

É de se esclarecer que o STF também não admite ação direta em face de lei ou ato normativo já revogado ou com eficácia exaurida, tampouco em relação às normas originárias da Constituição, não aderindo à teoria preconizada pela doutrina alemã acerca das normas constitucionais inconstitucionais de OTTO BACHOFF⁴⁸. Todavia, noutra sentença, é possível a discussão de validade, ou seja, a realização de controle sobre emenda constitucional, o que se afasta é o controle sobre normas originárias.

Enfim, não se admite ainda que o objeto da ação direta seja atos anteriores à Constituição, pois a questão restringe-se ao fenômeno da recepção, caso em que havendo a concordância com os termos da Constituição vigente, entende-se que foram recepcionados, não havendo, diz-se que foram revogados⁴⁹.

De todo modo, a previsão da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e sua regulamentação (Lei n. 9.882/99) possibilitaram a discussão de atos normativos dessa natureza (municipal, já revogados ou anteriores à Constituição vigente) na jurisdição perante a Corte Suprema, sendo, pois, um mecanismo que contempla essas situações.

⁴⁷ Art. 125. § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

⁴⁸ BACHOFF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais**. Tradução e Nota prévia José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Livraria Almedina. 1994.

⁴⁹ A ação direta de inconstitucionalidade não se revela instrumento juridicamente idôneo ao exame da legitimidade constitucional de atos normativos do Poder Público que tenham sido editados em momento anterior ao da vigência da Constituição sob cuja égide foi instaurado o controle normativo abstrato. - A superveniência de uma nova Constituição não torna inconstitucionais os atos estatais a ela anteriores e que, com ela, sejam materialmente incompatíveis. Na hipótese de ocorrer tal situação, a incompatibilidade normativa superveniente resolver-se-á pelo reconhecimento de que o ato pré-constitucional acha-se revogado, expondo-se, por isso mesmo, a mero juízo negativo de recepção, cuja pronúncia, contudo, não se comporta no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade. ADI 4222 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2014

Por isso, a ação direta somente admitirá como objeto de controle lei ou ato normativos contemporâneos à CF/1988, inclusive, considerando, as alterações empreendidas por meio de emenda constitucional. Significa dizer que se a norma impugnada é anterior ao texto da Constituição tido por violado, e, assim, a questão não poderá ser discutida em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, no sentido de regulamentar o procedimento, o processo e julgamento dessa ação, foi editada a Lei n. 9.868/99, apesar das disposições já constantes do Regimento Interno do Supremo (RISTF) que tratavam da temática, havia a necessidade de se melhor explicitar os limites e alcance da ação, razão pela qual a edição de norma regulamentadora.

Assim, quanto ao procedimento, dispõe a norma que para deflagrar o processo de jurisdição abstrata, o legitimado ao propor a ação, na petição inicial deverá indicar (i) o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações e (ii) o pedido, com suas especificações.

Interessante observar, a propósito, que os legitimados são canais de abertura do procedimento de jurisdição, não agindo, pois, como donos da ação (*dominus litis*), como aparentemente agia o procurador-geral no regime anterior. Por isso, consoante prevê o art. 5º da Lei n. 9.868/99, não se permite nem mesmo a desistência da ação direta, até pelo fato de que, por se tratar de processo objetivo, não está o Supremo Tribunal adstrito, limitado, aos fundamentos invocados pelo proponente, significando dizer que, após instaurada a jurisdição, a Corte poderá declarar a inconstitucionalidade em razão de outros fundamentos, o que, de certo modo, confere amplos poderes ao STF, no sentido de que a jurisdição é exercida de forma plena e não apenas nos limites do proposto pelos legitimados.

No julgamento da ação, destaca-se, há exigência de quórum mínimo de instalação e de julgamento, quer dizer não poderá o STF julgá-la por decisão monocrática ou mesmo por meio de uma de suas turmas. Portanto, somente o plenário, pelo quórum de oito (08) ministros é que poderá iniciar o julgamento, e somente por maioria absoluta proferir decisão no sentido de procedência (declaração de inconstitucionalidade) ou improcedência (declaração de constitucionalidade).

De todo modo, diante desse cenário mais procedimental, necessário visualizar qual é o universo das ações diretas de inconstitucionalidade, ou seja, qual o número de ações que foram propostas e quais estão pendentes de julgamento, definindo, assim, o parâmetro ou universo a ser utilizado para fins da pesquisa, até pelo fato de que essa ação tem sido a mais utilizada para abertura da jurisdição constitucional abstrata.

Nesse sentido, temos as ações diretas autuadas e baixadas até o ano de 2.000 e, posteriormente, as ações autuadas a partir de 2000, consolidando, com isso, o universo total de ações pendentes de julgamento a partir de 2000, conforme quadro abaixo:

Quadro 01 – Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI)

ANTERIORES A 2000			
ANO	AUTUADOS	BAIXADOS	TOTAL
1988	11	0	11
1989	159	10	149
1990	255	18	237
1991	232	18	214
1992	166	74	92
1993	162	93	69
1994	198	89	109
1995	210	110	100
1996	159	95	64
1997	206	119	87
1998	181	78	103
1999	189	97	92
TOTAL	2.128	801	1327
A PARTIR DE 2000			
ANO	AUTUADOS	BAIXADOS	TOTAL
2.000	253	86	167
2.001	210	188	22
2.002	206	311	-105
2.003	308	249	59
2.004	277	211	66
2.005	265	217	48
2.006	195	224	-29
2.007	159	240	-81
2.008	178	146	32
2.009	176	115	61
2.010	151	119	32
2.011	163	122	41
2.012	180	77	103
2.013	189	75	114
2.014	112	198	-86
2.015	230	139	91
2.016	194	100	94
2.017	237	185	52

TOTAL	3.683	3.002	681
UNIVERSO DE ADI'S			
(1) Total das ADI's não baixadas anteriores a 2.000			1.327
(2) Total das ADI's autuadas a partir de 2.000			3.683
(3) TOTAL DE ADI'S			5.010

(* fonte: STF www.stf.jus.br acesso em janeiro/2018)

Eis aí o universo de ações diretas de inconstitucionalidade, que sem dúvida funciona de espelho para as demais ações, embora haja o procedimento e regulamentação destinada a cada uma. De todo modo, no que nos interessa, demonstra-se uma consolidação da ação a partir de 1989, com um acesso variável ano a ano, bem como um maior volume de julgamento a partir de 2.000, o que justifica a análise dessa ação sob o enfoque do perfil dos legitimados e o que submetem à apreciação da Corte, ratificando, de certo modo, o corte metodológico utilizado.

2.2.1.2. Da ação direta de inconstitucionalidade por omissão

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão é instrumento ou mecanismo de defesa abstrata da constituição que visa a combater a inércia do poder público no exercício da função legislativa ou normativa, ou seja, é ação destina a combater o silêncio do poder político, que deixa de praticar determinado ato exigido pela Constituição.

Essa ação foi introduzida pela Constituição de 1988, sendo uma inovação inspirada no modelo Português⁵⁰. Anteriormente não havia instrumento, no controle abstrato de constitucionalidade, voltado para o combate a omissão normativa violadora dos preceitos fundamentais da Carta, isso porque até então somente se entendia que a inconstitucionalidade era ocasionada por um atuar (*facere*).

Com efeito, essa ação somente será cabível quando houver o dever constitucional de expedir ato normativo infraconstitucional ou administrativo para dar efetiva aplicação à disposição da própria Constituição. É, portanto, processo de índole puramente objetiva na medida em que não há lide, tampouco discussão de controvérsias entre litigantes, pois, voltado tão-somente a tutelar a ordem jurídica constitucional que não se concretiza justamente pela

⁵⁰ A Constituição Portuguesa de 1976, em seu artigo 283 prevê a inconstitucionalidade por omissão, ao estabelecer que “1. A requerimento do Presidente da República, do Provedor de Justiça ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, dos presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais. 2. Quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente”.

inércia do poder público. Ou seja, é típico instrumento voltado ao combate da omissão configuradora do não-cumprimento do dever constitucional de legislar, ou seja, de produzir o ato normativo.

É destinada, portanto, a combater a denominada síndrome de inefetividade das normas constitucionais, tendo por objeto a omissão normativa no sentido de dar efetividade às normas constitucionais de eficácia limitada⁵¹, conforme célebre classificada de SILVA⁵².

Na hipótese, prevê o artigo 103, §2º, da Constituição de 1988 que declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Portanto, perceptível que essa ação serve para concretizar direitos fundamentais, especialmente direitos sociais ou políticas públicas, que ficaram a cargo do legislador ordinário, por meio de ato legislativo, ou da Administração, por meio de ato normativo, os quais não foram delimitados suficientemente pelo constituinte de modo a permitir o exercício ou gozo por parte do cidadão.

Nesse cenário, conforme quadro abaixo, o universo de ação por omissão é bastante reduzido, tendo sido propostas apenas 47 (quarenta e sete) ações, sendo 21 (vinte e uma) já definitivamente julgadas e baixadas. O que se traduz num instrumento de pouca utilização por parte dos legitimados, restando pendente de julgamento apenas 26 (vinte e seis) ações.

Quadro 02 – Ações Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)

ANO	ATUADAS	BAIXADAS	PENDENTES
2.008	5		5
2.009	3		3
2.010	3	2	1
2.011	6		6
2.012	3	4	-1
2.013	4	2	2
2.014	3	1	2
2.015	7	4	3
2.016	1	3	-2
2.017	9	2	7
2.018	3	3	0
TOTAL	47	21	26

(* fonte: STF www.stf.jus.br acesso em janeiro/2018)

⁵¹ Norma de eficácia limitada (ou com eficácia relativa complementável) é aquela que só produz a totalidade de seus efeitos jurídicos quando editado o ato normativo que a regulamente.

⁵² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Esse quadro demonstra um certo desestímulo por parte dos legitimados acerca da efetividade dessa ação no que diz respeito ao acesso à jurisdição abstrata de constitucionalidade, seja pelo fato de que em muitas decisões o Supremo apenas tenha declarado a mora do poder público em não editar o ato normativo, seja pela dificuldade em se demonstrar que há uma inércia em cumprir o mandamento constitucional de dar efetividade a certo direito fundamental. Ou, enfim, até mesmo por questões de estratégia de atuação, no sentido de se buscar o foro político do parlamento para exercer o debate da questão.

De todo modo, para fins do que se pretende no âmbito da nossa pesquisa, mostra que não haverá tanto impacto no que diz respeito ao acesso à jurisdição abstrata pelo hipossuficiente, razão pela qual não será objeto de apreciação da pesquisa esse volume de ações.

2.2.1.3. Da ação declaratória de constitucionalidade

A ação declaratória de constitucionalidade foi introduzida pela Emenda Constitucional n. 03/93, dando nova redação ao art. 102, inc. I, da Constituição de 1988, de modo a atribuir ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar “*a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal*”, com o objetivo de declarar a compatibilidade de uma dada norma com a Constituição.

Originariamente, a Constituição de 1988 não dispunha de ação destinada a confirmar a constitucionalidade de lei ou ato normativo. Na verdade, não se entendia que o Supremo pudesse atuar como órgão de confirmação da validade da norma, visto que a ação direta de inconstitucionalidade pressupunha um trabalho no sentido de retirar do ordenamento jurídico os atos normativos que fossem contrários à Constituição, ou seja, o STF atuava como legislador negativo.

Todavia, não se pode negar que a ADI poderia resultar numa declaração de constitucionalidade da norma, na medida em que julgada improcedente o resultado seria no sentido de confirmar a constitucionalidade do ato.

Contudo, na década de 90, marcada substancialmente por planos econômicos, e de milhares de discussões jurídicas em todo o território nacional a respeito da validade das normas que os regulamentava, foi pensando no âmbito do governo a criação de um instrumento que dizimasse discussão jurídica sobre diversas leis que tratavam desses temas, de modo que se pudesse concentrar em um único foro tais ações, no sentido de se obter segurança jurídica e

estabilidade daquelas políticas, razão pela qual surgiu a discussão acerca de uma ação destinada a confirmar a constitucionalidade de norma.

Diante disso, foi aprovada a proposta de emenda constitucional baseada nos estudos desenvolvidos por Ives Gandra Martins e Gilmar Ferreira Mendes⁵³.

Interessante observar que, apesar do intenso debate sobre a validade da inovação, ante as diversas críticas no sentido de que era incabível uma ação para declarar a constitucionalidade, pelo fato de a norma já gozar dessa presunção, de modo a configurar, portanto, uma violação aos pressupostos do controle abstrato, na medida em que se estaria a considerar o interesse subjetivo no âmbito da ação declaratória, é preciso destacar que a própria Emenda Constitucional n. 03 foi objeto de questionamento, tendo o STF confirmado sua constitucionalidade consoante ADC n. 01/DF, da relatoria do Ministro Moreira Alves, na Questão de Ordem julgada em 27.10.1993⁵⁴.

Diferentemente do que dispunha a Constituição na ação direta, inicialmente restringiu-se a legitimidade para propor a ação declaratória ao presidente da República, à Mesa do Senado Federal, à Mesa da Câmara dos Deputados e ao procurador-geral da República (CF, art. 103, § 4º). No entanto, posteriormente, com a Emenda Constitucional n. 45/2004, denominada reforma do judiciário, passou-se a ter os mesmos legitimados da ação direta de inconstitucionalidade, ou seja, o presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o governador de Estado ou do Distrito Federal, o procurador-geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Assim, com uma forte identidade entre as duas ações, a direta e a declaratória, verifica-se que há pouca diferença entre ambas. Contudo, quanto ao objeto dessas ações é possível fazer distinção na medida em que, enquanto a ação direta pode ser utilizada para atacar lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação declaratória somente tem por objeto lei ou ato normativo federal. Portanto, a ação declaratória tem o alcance bem mais restrito, pois destinada apenas a confirmar a constitucionalidade de lei ou ato normativo proveniente da esfera federal.

⁵³ Proposta de Emenda Constitucional n. 130/92, apresentada pelo Deputado Roberto Campos.

⁵⁴ AÇÃO DECLARATORIA DE CONSTITUCIONALIDADE. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 03/93, NO TOCANTE A INSTITUIÇÃO DESSA AÇÃO. QUESTÃO DE ORDEM. TRAMITAÇÃO DA AÇÃO DECLARATORIA DE CONSTITUCIONALIDADE. INCIDENTE QUE SE JULGA NO SENTIDO DA CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 3, DE 1993, NO TOCANTE A AÇÃO DECLARATORIA DE CONSTITUCIONALIDADE. (ADC-QO 1, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, julgado em 27/10/1993, publicado em 16/06/1995, Tribunal Pleno)

De toda sorte, não basta incitar o sistema de jurisdição para que o STF revalide lei ou ato normativo, que inclusive já goza da presunção de constitucionalidade, é necessário, ainda, demonstrar “a existência de um estado de incerteza gerado por dúvidas ou controvérsias sobre a legitimidade da lei”⁵⁵. É que “não se afigura admissível a propositura de ação declaratória de constitucionalidade se não houver controvérsia ou dúvida relevante quanto à legitimidade da norma”⁵⁶, ou seja, realmente a ação declaratória veio com a intenção de concentrar questões com julgamentos controvertidos, especialmente no controle difuso, elevando a questão à apreciação da Corte Constitucional em uma ação do controle abstrato.

Assim, disponível esse instrumento para se discutir questões que possam ser de interesse de grupos vulneráveis ou de necessitados, e tendo o mesmo rol de legitimados da ação direta, cabe verificar o nível (número) de acesso à jurisdição abstrata que é promovido com a utilização dessa ação, conforme tabela a seguir:

Quadro 03 – Ações Declaratória de Constitucionalidade (ADC)

	AUTUADAS	BAIXADAS	PENDENTES		AUTUADAS	BAIXADAS	PENDENTES
1980	-	-	-	2.000	-	-	-
1981	-	-	-	2.001	1	-	1
1982	-	-	-	2.002	-	-	-
1983	-	-	-	2.003	-	1	-1
1984	-	-	-	2.004	1	3	-2
1985	-	-	-	2.005	1	-	1
1987	-	-	-	2.006	3	-	3
1988	-	-	-	2.007	5	3	2
1989	-	-	-	2.008	2	-	2
1990	-	-	-	2.009	4	1	3
1991	-	-	-	2.010	3	3	0
1992	-	-	-	2.011	4	2	2
1993	1	-	1	2.012	-	2	-2
1994	-	-	-	2.013	-	1	-1
1995	-	1	-1	2.014	2	3	-1
1996	-	-	-	2.015	6	1	5
1997	3	1	2	2.016	6	2	4
1998	2	1	1	2.017	6	-	6
1999	2	1	1	2.018	4	2	2
TOTAL	8	4	4	TOTAL	48	24	24

(* fonte: STF www.stf.jus.br acesso em janeiro/2018)

⁵⁵ MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. Pág. 1219

⁵⁶ ibidem

Com efeito, o cenário não destoava do já apresentado na ação direta por omissão, ou seja, tendo sido propostas 56 (cinquenta e seis) ações declaratórias, dessas 28 (vinte e oito) foram julgadas e baixadas, remanescendo outras 28 (vinte e oito) para julgamento, quadro que também revela a baixa utilização por parte dos legitimados desse mecanismo como meio de acesso à jurisdição abstrata de constitucionalidade, até por força dos limites impostos ao seu uso.

Por isso, para fins do que se pretende no âmbito da pesquisa, mostra-se dispensável a consideração de tal universo, de modo que não haverá impacto no que diz respeito ao acesso à jurisdição abstrata pelo hipossuficiente, motivo pela qual não será objeto de apreciação, pois de pouco impacto no que se refere ao acesso à justiça.

2.2.1.4. Da arguição de descumprimento de preceito fundamental

A arguição de descumprimento de preceito fundamental prevista originariamente no art. 102, parágrafo único, da Constituição de 1988, fora alterada pela Emenda Constitucional n. 03/93, colocando-a no §1º do referido artigo, ao dispor que “*arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da Lei*”.

Com isso, foi editada a Lei n. 9.882/1999, decorrente de Projeto da Comissão Celso Bastos⁵⁷ que, juntamente com o Projeto da Comissão Caio Tácito⁵⁸, buscava introduzir no ordenamento brasileiro instrumento que completasse as lacunas do controle concentrado de constitucionalidade, sugerindo, por isso, o incidente de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Com a criação desse mecanismo de controle abstrato de constitucionalidade é possível dizer que o sistema de jurisdição constitucional brasileiro se tornou um dos mais complexo e rico dentre os sistemas modernos na medida em que contempla quase todas as formas de verificação de compatibilidade de atos do Poder Público. No entanto, e apesar disso, há ainda diversos pontos que podem evoluir, à exemplo da inexistência expressa de uma ação direta conferida ao cidadão para promover a jurisdição abstrata.

É verdade que, quando da introdução da arguição, se argumentou que se tratava de medida congênere à advocatória do regime posto, na medida em que “*seu objetivo real,*

⁵⁷ A Comissão era composta por Celso Bastos, Ives Gandra, Arnaldo Wald, Oscar Dias Córrea e Gilmar Mendes.

⁵⁸ A Comissão era composta por Ada Pellegrini, Álvaro Villaça, Antônio Hermen Benjamin, Antonio Jamyr Dall’Agnol, Arnaldo Wald, Carlos Alberto Direito, Gilmar Mendes, Luiz Roberto Barroso, Manoel André da Rocha, Roberto Rosas, Ruy Rosado de Aguiar e Caio Tácito (Presidente).

*disfarçado embora, é introduzir uma forma de advocatória, concentrando nas mãos do Supremo Tribunal Federal questões de inconstitucionalidade, suscitadas incidentalmente perante outras instâncias*⁵⁹. No entanto, as diferenças as distinguem, eis que não há competência de o próprio STF chamar para si o julgamento de questão em curso, de maneira que é necessário que o legitimado inste a Corte Suprema a fim de que se manifeste sobre determinada situação.

Nesse sentido, bem esclarece LAMEGO (2007) ao ponderar que a arguição de descumprimento não encontra perfeita similitude com outros institutos, seja no âmbito interno, seja no Direito Comparado, embora existam figuras que lhes sejam congêneres. Remotamente, por exemplo, a nossa arguição lembra o recurso constitucional alemão, que funciona como meio de queixa jurisdicional perante a Corte germânica, almejando a tutela de direitos fundamentais e de certas situações subjetivas lesadas por um ato de autoridade pública.

Como bem lembrado por TAVARES (2008), a arguição de descumprimento de preceito constitucional fundamental é uma garantia de origem constitucional, de natureza processual, que visa preservar a obediência geral devida às regras e princípios constitucionais considerados fundamentais. É uma ação especial destinada ao controle de constitucionalidade de ato do poder público ou lei federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição Federal, cabendo, nos termos do art. 102, §1º, CF/1988, ao Supremo Tribunal Federal a apreciação, podendo, inclusive, ser adotada no âmbito da jurisdição estadual, conforme previsto nas Constituições de Alagoas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul.

De todo modo, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem sido entendida pelo Supremo Tribunal como uma ação subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, eis que somente será cabível se não existir outro meio adequado para sanar a lesividade, conforme preceitua o §1º do art.4º da Lei n. 9.882/99, o que, certamente, já restringe a sua utilização por parte dos legitimados.

Nesse sentido, o STF deu interpretação ao art. 4º, §1º, da Lei n. 9.882/99, estabelecendo que somente será admitida a arguição quando inexistir outro meio eficaz de sanar a lesividade, de modo a entender que esta ação somente será cabível quando não o for outra ação do controle concentrado de constitucionalidade, ou seja, *“o ajuizamento da ação constitucional de argüição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei n. 9.882/99, art. 4º, § 1º), de tal modo que não será ela admitida,*

⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Sistema Constitucional Brasileiro e as Recentes Inovações no Controle de Constitucionalidade (Leis nº 9.868, de 10 de Novembro e nº 9.982, de 3 de Dezembro de 1999)**. Pág. 14

sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo, apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado”⁶⁰.

Tal entendimento, aliás ganha críticas, conforme aponta TAVARES (2008), na medida em que o constituinte não estabeleceu a arguição como um instrumento de caráter residual, haja vista que a questão posta como objeto de seu alcance, preceito fundamental, é de abrangência maior do que o objeto da ação direta de inconstitucionalidade, por exemplo. Ou seja, somente faria sentido o caráter subsidiário se ficasse restrito a espécie de arguição incidental, que, de fato, exige seja demonstrada a relevância da questão e que a lesividade a preceito fundamental não possa ser sanada por outro meio.

De toda sorte, mesmo diante dessa restrição, o que se observa é um maior volume de acesso por meio dessa ação, isso em relação à ação direta por omissão e a ação declaratória, conforme se observa do seguinte quadro:

Quadro 04 – Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)

	AUTUADAS	BAIXADAS	PENDENTES
2.000	10	1	9
2.001	16	3	13
2.002	10	11	-1
2.003	10	4	6
2.004	16	7	9
2.005	24	10	14
2.006	20	13	7
2.007	21	15	6
2.008	32	11	21
2.009	44	14	30
2.010	18	14	4
2.011	20	14	6
2.012	25	8	17
2.013	34	14	20
2.014	15	18	-3
2.015	48	27	21

⁶⁰ Tendo em conta o caráter subsidiário da arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF, consubstanciado no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/99, o Tribunal resolveu questão de ordem no sentido de conhecer, como ação direta de inconstitucionalidade - ADI, a ADPF ajuizada pelo Governador do Estado do Maranhão, em que se impugna a Portaria 156/2005, editada pela Secretária Executiva de Estado da Fazenda do Pará, que estabeleceu, para fins de arrecadação do ICMS, novo boletim de preços mínimos de mercado para os produtos que elenca em seu anexo único. Entendeu-se demonstrada a impossibilidade de se conhecer da ação como ADPF, em razão da existência de outro meio eficaz para impugnação da norma, qual seja, a ADI, porquanto o objeto do pedido principal é a declaração de inconstitucionalidade de preceito autônomo por ofensa a dispositivos constitucionais, restando observados os demais requisitos necessários à proposição da ação direta. Precedente citado: ADI 349 MC/DF. ADPF 72 QO/PA, Relatora Min. Ellen Gracie, 1º.6.2005. (ADPF-72)

2.016	59	21	38
2.017	68	42	26
2.018	19	13	6
TOTAL	509	260	249

* fonte: STF www.stf.jus.br acesso em janeiro/2018

Vê-se, portanto, que foram propostas 509 (quinhentos e nove) arguições de descumprimento. Dessas, 260 (duzentos e sessenta) foram julgadas e baixadas, remanescendo outras 249 (duzentos e quarenta e nove) para julgamento, quadro que revela uma maior utilização desse instrumento por parte dos legitimados como meio de acesso à jurisdição abstrata de constitucionalidade na discussão de eventual violação a preceito fundamental.

De toda forma, para fins do que se pretende no âmbito da pesquisa, a análise desse conjunto, ou seja, adentrar ao acesso por meio da arguição conduziria a outras discussões, tal como o que seria efetivamente preceito fundamental, a consideração acerca de normas advindas de outras esferas, apesar de interessante, não serão objeto de consideração.

Dito isso, revela-se importante identificar quem são os denominados hipossuficientes, vulneráveis sob o prisma social, e as pautas de seus interesses.

3. Os hipossuficientes no controle concentrado de constitucionalidade

O controle de constitucionalidade sabidamente tem sido palco de muitas disputas ante os diversos temas que são debatidos, que, sem dúvida, interessam a toda a sociedade e cada vez mais adentra o cotidiano do cidadão comum. Nesse sentido, torna-se não só uma estrutura peculiar de poder, mas com força para influenciar sobremaneira os rumos da sociedade, cabendo, por exemplo, à presidência da Corte o controle da pauta, o que significa dizer, o poder de decidir o que vai ser julgado pelo Supremo.

Nesse sentido, como adverte SOUZA (2016), as forças mais bem organizadas têm o condão de influir na escolha das pautas que serão postas em debates, haja vista a possibilidade de exposição midiática e de outros meios de pressão (mídias tecnológicas, manifestações de grupos de pressão etc), além da participação mais efetiva no âmbito da Corte, de modo a colocar em evidência determinadas matérias ou conduzir a orientação a ser conferida pelo Supremo quanto a certo instituto jurídico ou mesmo política pública.

Com isso, saber quem são os vulneráveis ou hipossuficientes para efeitos do controle abstrato de constitucionalidade e o que lhes interessa no espaço de diálogo que é a arena do Supremo, possibilita, inclusive, avaliar se a Corte se afasta de debates mais próximos desses grupos, retardando-os, por exemplo, ou, se apesar do controle da pauta, as discussões que afetam a esfera de interesses dessa parcela de pessoas são discutidas regularmente.

Com efeito, é preciso, portanto, definir quem são os vulneráveis, cujos interesses possam ser afetados por determinada questão posta em discussão no âmbito da Corte.

É verdade, contudo, que o tema é ainda pouco pesquisado na seara constitucional contemporânea, visto que, aparentemente, não despertou interesse da comunidade acadêmica para esse ponto, certamente por haver um rol específico de legitimados a postular nesse *front* e, em tese, realizar a defesa dos interesses da comunidade, além do fato de que não se discute interesses subjetivos na jurisdição abstrata de constitucionalidade, atribuindo-se os efeitos ao sistema jurídico e à sociedade como um todo.

Portanto, o desafio é ainda maior, na medida em que evidenciar a existência de grupos vulneráveis e pautas que afetam mais ou menos a esfera de interesses desses grupos, pode indicar a necessidade de transformação da jurisdição constitucional, abrindo espaço para outros atores como forma de pluralizar ainda mais o acesso à Corte e potencializar a participação do cidadão comum como intérprete da Constituição.

Por isso, definir quem são os hipossuficientes e as pautas de seus interesses, são pontos preciosos para a pesquisa.

3.1. Os hipossuficientes para fins de acesso à justiça

Quando se fala em hipossuficiente no controle abstrato de constitucionalidade aparentemente soa um tanto estranho na medida em que não se trata de processo de natureza subjetiva e, portanto, a priori não haveria parte e interesse em jogo, na medida em que a questão diz respeito à própria higidez do sistema jurídico e precisamente afeta a sociedade como um todo. Todavia, algumas questões estão mais inclinadas a afetar grupos específicos, especialmente grupos denominados vulneráveis, que podem ser sintetizados como aqueles que não possuem condições de se representar nos grandes foros de discussão, seja por questões econômicas, jurídicas, social ou de outra natureza que lhes impõe a condição de minoria.

É verdade que minoria, hipossuficiente, ou vulneráveis, aqui podem ser bem entendidos sob o critério de efetiva participação no exercício do poder como destaca SARMENTO (2014), ao enfatizar que *“o critério para definição de ‘minorias’ que deve orientar a aplicação desse parâmetro não é numérico, mas envolve a participação do grupo social no exercício do poder político, social e econômico”*.

Dessa forma, os interesses dos hipossuficientes que são passíveis de discussão – defesa – nem sempre se encerram no âmbito da esfera puramente subjetiva. Há interesses que são da comunidade, da sociedade, e que podem afetar sobremaneira, de forma ampla e geral, a esfera de cuidado dos mais vulneráveis ou de grupos hipossuficientes.

Nesse sentido, imagine, apenas para polemizar, uma lei que estabeleça de forma irrestrita o aborto. Nesse debate, haverá grupo de vulneráveis que mereçam a tutela objetiva do direito posto em discussão. Daí é que decorre o pensamento da participação do vulnerável no controle abstrato de constitucionalidade, não só contribuindo com fatos e dados, mas com o poder de deflagrar a própria jurisdição constitucional, na defesa do sistema constitucional vigente, mas sob uma perspectiva da participação do cidadão comum, do carente de recurso.

De todo modo, cabe a pergunta: quem são os hipossuficientes, vulneráveis, necessitados?

Com efeito, conhecida a chamada hipossuficiência econômica, que está associada à condição da pessoa desprovida de recursos financeiros, de modo que não pode prover as custas de um processo ou o pagamento de honorários a advogado, por falta de recursos econômicos, sob pena de causar prejuízo ao sustento próprio ou de sua família, alcance que restou, inclusive, consolidado em ato normativo, a teor do que dispunha a Lei n. 1.060/50, em seu art. 2º,

parágrafo único, que definia necessitado como *“todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família”*.

Vê-se que para a jurisdição abstrata tal questão não seria impeditivo de acesso, tendo em vista que não há custas judiciais, tampouco condenação em honorários. Desse modo, não seria propriamente a hipossuficiente econômica um limitador de acesso. Mas, à evidência, a questão econômica por si só afasta o acesso do carente de recursos econômicos, pois elitizada e acessível a grupos determinados.

De outro lado, há o conceito mais amplo de hipossuficiente, até pelo fato de que a Constituição de 1988, consoante art. 5º, inc. LXXIV, consagrou de forma mais abrangente a noção de necessitado, ao dispor que *“o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”*. Ou seja, recursos não se limitou, ou se limita, ao conceito de recursos econômicos ou financeiros.

Desse modo, é possível se falar em hipossuficiente jurídico, ou seja, aquele que por qualquer fato não se apresenta no processo para promover sua defesa, especialmente quando se tratar de direito indisponível, que não se insere somente na esfera patrimonial do indivíduo, por exemplo a curadoria processual. Conceito, definição, que cabe perfeitamente no controle abstrato de constitucionalidade, na medida em que o acesso se dá por outros atores, representando interesses dos mais diversos.

Outrossim, também é possível se falar em hipossuficiente organizacional. Aliás, esse é entendimento de GRINOVER (2004), ao destacar que necessitado do ponto de vista organizacional contempla grupos socialmente determináveis, mas que, por vezes, não possuam interesse em discutir determinado direito de forma individualizada, até pelo fato de que a repercussão não os afronte de forma particularizada, concluindo que hipossuficiente organizacional são *“todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc.”*.

Com efeito, e de igual modo, é plenamente possível que os interesses de hipossuficientes organizacionais sejam tutelados no controle abstrato de constitucionalidade.

Dessa forma, deve-se entender como hipossuficiente para fins de controle abstrato de constitucionalidade como todos os que, sob o ponto de vista econômico, jurídico ou organizacional, mas especialmente por aspectos sociais, quer dizer grupos minoritários, socialmente vulneráveis, possam ter suas esferas de interesses afetadas por uma má política

pública, pela falta dela, ou mesmo por leis que possam violar os direitos fundamentais, tal como o direito de acesso à justiça, saúde, dignidade da pessoa humana, dentre tantos outros, ainda que a discussão seja pela própria consistência do regime jurídico constitucional de proteção desses direitos.

Daí a necessidade de se entender quem ou qual órgão teria ou tem a função de defender tais interesses (ou a tutela em abstrato de modo a resguardar tais direitos) no âmbito da jurisdição constitucional, de modo a analisar o direito de acesso à justiça no sentido de revelar, dentro dessa perspectiva, se há a garantia de acesso aos hipossuficientes, observando as pautas que são discutidas na Corte.

Nisso, revela-se de suma importância catalogar as pautas que são objeto de discussão no controle abstrato de constitucionalidade, identificando os grandes eixos e o que pode ser considerada de interesse desses grupos.

3.2. As pautas temáticas e as questões que interessam aos hipossuficientes

Considerando a definição do hipossuficiente e tendo em mira que há diversas questões que possam afetar sua esfera de interesse, ainda que sob a concepção ampla e abstrata da própria proteção do regime constitucional, é preciso conceber quais são as pautas debatidas no âmbito da Corte Suprema e, sobretudo, as que interessam aos vulneráveis em especial.

É que, no acesso à jurisdição abstrata, interessa observar, por meio dos instrumentos que permitem a provocação da mais alta Corte, especialmente por meio da ação direta de inconstitucionalidade, que diversas questões temáticas são postas à apreciação do STF, de modo que merece reflexão o modo como se apresentam esses temas, se estão na esfera de proteção dos hipossuficientes, se há uma lógica ou algum elemento, fato, ou fator, que seja o ponto de ignição para provocar a atuação dos legitimados no sentido de deflagrar o sistema de jurisdição abstrata.

A análise sob tal perspectiva, permite avaliar qual o fator ou elemento propulsor da irrisignação do legitimado, verificando-se se trata de mera insatisfação quanto ao alcance dado em determinada norma ou ato do poder público, ou se revela o mero desejo de marcar território em um espaço de disputa político-jurídica, ou, ainda, se se trata de atuação mais técnica, observando os limites do ordenamento jurídico, visando a proteção efetiva de um direito fundamental constitucionalmente desenhado ou de proteção de grupos vulneráveis.

De fato, ganha relevância tais questões na medida em que a arena do STF se tornou um espaço de disputa de poder e afirmação de discursos ideológicos ou políticos⁶¹, especialmente, quando se passou a ter um maior interesse midiático nos julgamentos e decisões proferidas pela Corte, colocando-a em evidência, como bem demonstra SOUZA (2016) ao estudar os reflexos do atual modelo de deliberação, votação e divulgação das decisões, com a ampliação da publicidade, ou seja, “*o modelo da publicidade extrema*”⁶², face a transmissão ao vivo, por rádio e televisão das sessões da Corte.

Todavia, a propósito de importantíssimas questões, e o debate em torno delas, a presente pesquisa não avança por essa fronteira.

Assim, de modo a estabelecer um catálogo de pautas, e visando classificar as matérias postas nos pedidos formulados em cada ação, não se olvidou do proposto por XIMENES⁶³ ao identificar pautas específicas na análise de três campos ou categorias, em relação às ações propostas no STF, quando adotou como pautas os campos jurídico, político e social, conforme a filiação ao ideal comunitarista ou ao liberal, e tendo por parâmetro a atuação das confederações, das associações e da Ordem dos Advogados do Brasil, no sentido de buscar a reflexão sobre o perfil de atuação de cada um desses legitimados, entre aquelas duas correntes.

Todavia, e apesar de ser possível o enquadramento das pautas nesse viés, considerando os interesses que alcançam grupos sociais determináveis, que casaria bem com o pensamento de proteção de grupos vulneráveis ou hipossuficientes, não se restringiu a matriz da pesquisa sob tal perspectiva, em que pese ter o pensamento liberal e comunitarista permeado a escolha dos legitimados, vistos os intensos debates na assembleia nacional constituinte.

Certamente, o resgate ao que já havia sido apontado por SANCHES⁶⁴ no sentido de que o STF deveria somente apreciar temas constitucionais e de relevante interesse público, envolvendo questões jurídicas, moral, política, econômica e social, pudesse também ser o farol a parametrizar a pesquisa, de modo que não descolasse da realidade posta, levaria ao debate das questões morais, o que, a toda evidência, conduziria a uma discussão ainda mais ampla.

⁶¹ THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Pierre Bourdieu: a teoria na prática**. RAP Rio de Janeiro 40(1):27-55, Jan./Fev. 2006.

⁶² SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. **STF em evidência: deliberação, publicidade e sociedade sob a perspectiva dialógica**. Curitiba: Juruá, 2016. Pág. 56.

⁶³ XIMENES, Julia Maurmann. **O Comunitarismo e Dinâmica do Controle Concentrado de Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2010.

⁶⁴ SANCHES, Sydney. **História oral do Supremo (1988-2013)**, v.5: Fernando de Castro Fontainha, Marco Aurélio Vannucchi Leme de Mattos, Leonardo Seiichi Sasada Sato (orgs.). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. 190 p.

Todavia, e considerando esses aspectos, definiu-se um catálogo de pautas em cinco eixos temáticos, visando, primeiro concentrar as questões ante a identidade das discussões, e igualmente, visando não dizimar o estudo em um leque por demais abrangente, concentrou-se no seguinte panorama de pautas: político-institucional; administrativa; tributária; corporativa; e, social.

Vale destacar, a propósito, que não se tem a pretensão de que essa classificação seja tomada como definitiva, pois concorda-se com BOUDIER (1992) na medida em que *“toda tipologia cristaliza uma situação, isto é, que tende a ser arbitrária, na medida em que descarta os tipos que não se enquadram e os casos que se encontram na fronteira, os casos que não se distinguem claramente”*⁶⁵ e que mais serve àquele que o faz do que a outrem, pois sempre pautada por questões subjetiva⁶⁶, não se descurando de que o processo classificatório se traduz em uma ciência que já mereceu apreciação de diversos filósofos, a exemplo de Aristóteles, Porfírio, Bacon, John Locke, Auguste Comte, Herbert Spencer, e tantos outros, ou seja, é um ramo do conhecimento que considera a reunião de entidades semelhantes e a separação das não afins⁶⁷.

Tampouco deve-se omitir o conhecimento de que a miríade de questões possa levar a um critério mais ampliado e para outras vertentes. Contudo, traçou-se um perfil próximo das três dimensões de FREY⁶⁸ sobre política, apontando a dimensão institucional, processual e a material, para que também não fosse pulverizado o perfil dos atores em um número ainda maior de temas dentro de uma classificação mais detalhista.

Nesse aspecto, a pauta político-institucional é inerente às questões de natureza política afetas às discussões de temas eleitorais, partidários, de um poder em relação ao outro, questões institucionais voltadas à organização política e administrativa do Estado, dos poderes constituídos e instituições autônomas, bem como do processo legislativo, e aquelas afetas ao campo jurídico, tal como a que discute o procedimento das grandes legislações: Código Civil, Código de Processo, Legislação trabalhista etc.

A pauta administrativa refere-se às questões ligadas ao serviço público, seu funcionamento, prestação de serviços, gestão administrativa e sua organização, tal como a

⁶⁵ THIRY-CERQUES, Hermano Roberto. **Pierre Bourdieu: a teoria na prática**. RAP Rio de Janeiro 40(1):27-55, Jan./Fev. 2006.

⁶⁶ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

⁶⁷ NUNES, Leiva. **Da Classificação das ciências à classificação da informação: uma análise do acesso ao conhecimento**. Campinas. PUC-Campinas, 2007.

⁶⁸ FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas nº 21. Jun/2000.

delegação dessas atividades à iniciativa privada, mediante contrato de concessão ou permissão e o seu procedimento licitatório e demais conflitos que possam surgir dessas relações.

A pauta tributária diz respeito às questões ligadas ao sistema tributário, a instituição de tributos, a concessão de benefícios tributários, tal como anistias, isenções, alcançando, ainda, conflitos entre as unidades federadas quanto à incidência ou aplicação de questões financeiras-tributárias.

A pauta corporativa é vinculada a benefícios conferidos à agentes e servidores públicos de modo geral, compreendendo questões remuneratórias, de cargos, de reestruturação salariais ou de estrutura de carreiras, bem como de interesses de grupos organizados, tal como corporações classistas ou categorias profissionais, que buscam a defesa de questões dos grupos que integram suas estruturas, consubstanciando em *lobbies*⁶⁹ específicos.

E, ademais, a pauta social representa as demandas ligadas aos interesses da sociedade, de grupos vulneráveis, de hipossuficientes, tais como questões de consumidor, saúde, educação, benefícios concedidos a grupos menos favorecidos e políticas públicas de assistência aos desamparados ou desprotegidos (hipossuficientes).

Dessa forma, a análise das temáticas funda-se nas causas e pedidos contidos nas petições iniciais das ações diretas de inconstitucionalidade, visando, com isso, enquadrá-las dentre os grupos ora estruturados, para que seja possível obter elementos suficientes a permitir responder os diversos questionamentos formulados, mas o principal deles, que é o acesso do hipossuficiente ao sistema abstrato de constitucionalidade, verificando quem o promove, de modo a realizar a defesa dos interesses dos hipossuficientes no sistema de jurisdição especial.

Enfim, cada legitimado deve ser analisado diante do espectro de ações que propôs, com o intuito de revelar quais são suas preferências, prioridades, ou como se dá a utilização do instrumento de provocação da Corte, demonstrando o perfil de sua atuação e sua inclinação ideológica na disputa de espaço e poder no palanque da Corte Constitucional.

⁶⁹ Atividade de pressão por parte de um grupo organizado, a fim de exercer influência no voto de parlamentares, conforme determinados interesses; lobismo. <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/lobby/> - Acesso em 04/junho/2018

4. Do Acesso à jurisdição constitucional pelo hipossuficiente

Nesse cenário, a grande questão quando se analisa o perfil dos que promovem o controle abstrato de constitucionalidade, melhor dizendo daqueles que deflagram o sistema de jurisdição objetiva, é responder se há o devido acesso à justiça constitucional pelos hipossuficientes por intermédio de um dos legitimados na medida em que, expressamente, a Constituição de 1988 não trouxe previsão de acesso por via direta, não havendo, a exemplo de outros sistemas, a possibilidade de uma ação popular de inconstitucionalidade.

Assim, necessário entender qual é o alcance a ser dado ao direito de acesso, ante a disposição constitucional que elencou o direito de acesso à justiça como um direito fundamental, conforme art. 5º, inc. XXXV, da Carta, asseverando que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Diante disso, a indagação permite a discussão no sentido de saber se o acesso à justiça é um direito fundamental e se estaria limitado às ações individuais, ficando restrito ao sistema difuso de constitucionalidade, ou se seria exercível no âmbito do controle abstrato. Do mesmo modo, se seria exercido de forma direta, por meio de alguma ação específica, ou por via de representação, por atuação de algum dos legitimados, o que ganha relevância justamente por não se visualizar, a priori, um mecanismo de acesso direto.

4.1. Do acesso à justiça como direito fundamental

É fato que o constituinte não elencou, de forma expressa, qualquer mecanismo (ação) que possa servir de instrumento a deflagrar, por parte do indivíduo, a jurisdição abstrata de constitucionalidade, e tampouco lhe outorgou legitimidade direta. É certo, e aqui o nosso ponto principal de discussão, que o acesso deva ocorrer por um dos legitimados, expressamente previstos na Constituição, utilizando um dos instrumentos ali carreados – as ações do controle abstrato.

A questão, então, é saber se há uma representação adequada, efetiva, dos interesses dos hipossuficientes por meio de um desses atores, mas, antes disso, mostra-se importante entender o alcance do direito de acesso à justiça.

A propósito, não se pode discordar de BEZERRA (2005) quando defende que o direito de acesso à justiça não pode ser reduzido a acesso ao Judiciário, como se trata de um direito fundamental que assegura o acesso aos demais direitos fundamentais, pois “o acesso ao direito e à justiça é a pedra de toque do regime democrático e, também, uma forma de acesso ao

político. Nesse sentido, as barreiras ao acesso à justiça são encaradas como barreiras ao exercício da cidadania e à efetivação da democracia, sobretudo se o acesso for entendido no sentido amplo que envolve, para além da igualdade de acesso à representação por advogado num litígio, também a garantia de efetividade, eficácia e implementação de direitos”⁷⁰.

Todavia, alinha-se ao pensamento de CAPPELLETI (1988), com enfoque justamente no acesso à justiça como premissa de acesso à jurisdição, especialmente no caso à jurisdição abstrata, levando, pois, em consideração as três ondas de acesso, de modo que *“o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”*.

Com efeito, conforme bem destaca BORGES (2014), o acesso à justiça é um direito fundamental que se traduz em um dos requisitos mais básicos de uma democracia, visto ser instrumental para garantir outros direitos e proclamar sua efetividade, de modo que a concretização do mandamento constitucional não pode sofrer barreiras ou limitações, que não sejam para assegurar o exercício ou gozo de outro direito fundamental de igual natureza. Por isso, o acesso à justiça dentro da acepção acesso à jurisdição mostra-se como ponto fundamental para, inclusive, permitir o acesso aos demais direitos fundamentais.

Nesse aspecto, interessante trabalho realizado por VILLARPANDO NETO⁷¹, ao considerar o direito de acesso à justiça sob três perspectivas – na lei, no processo, e na decisão judicial –, levando, inclusive, em conta as ondas reformadoras propostas por Cappelletti, destaca que no primeiro enfoque verifica-se sob o prisma da lei, de modo que o acesso à justiça estaria plasmado no princípio do devido processo legal, no princípio da finalidade pública e no princípio da vedação do retrocesso. Numa segunda perspectiva, no processo, o acesso à justiça encontraria assento nos princípios do devido processo legal, no princípio da paridade de armas e no princípio da duração razoável do processo. E, por fim, numa terceira perspectiva, que seria no âmbito da decisão judicial, o direito de acesso estaria no contexto do princípio da fundamentação das decisões, no princípio da primazia da decisão de mérito e no princípio da publicidade.

Vê-se, portanto, que o direito de acesso à justiça, nessas três perspectivas, guardaria espaço no âmbito da jurisdição abstrata de constitucionalidade, na medida em que deve respeitar

⁷⁰ BEZERRA, Paulo. **O Acesso aos Direitos e à Justiça: Um Direito Fundamental**. 81 Bol. Fac. Direito Universidade de Coimbra: 2005. Pág. 777

⁷¹ VILLARPANDO NETO, Isaac Matienzo. **O conteúdo essencial do acesso à justiça e a diretriz na formação do precedente**. Salvador, 2017.

o enfoque na lei (Constituição), no processo e, especialmente, no âmbito da decisão judicial, que é a apreciação de (in) congruência da norma em face do sistema constitucional.

Nesse sentido, pode-se até mesmo vincular o direito de acesso à liberdade dos antigos, na medida em que propicia a participação de todos os cidadãos nos destinos do Estado possibilitando-lhes o acesso não só ao sistema de justiça, mas a todos os demais direitos fundamentais, inerentes à liberdade dos modernos⁷², razão pela qual podemos concluir que o direito de acesso à justiça se trata de um verdadeiro direito fundamental de natureza comunitarista, verificando-se, pois, que os debates ocorridos na Assembleia Constituinte permitiram aos partidários dessa corrente introduzir o preceito com esse alcance e diretriz.

Assim, não restam dúvidas de que o direito de acesso à justiça é um direito fundamental que tem a função, inclusive, de garantir o conhecimento dos demais direitos fundamentais, especialmente para os hipossuficientes. No entanto, quando se fala em direito de acesso estaríamos restringindo sua incidência apenas ao controle difuso de constitucionalidade? Há, por assim dizer, a garantia de acesso ao hipossuficiente no controle abstrato? Daí importante entender a dimensão subjetiva e, principalmente, a objetiva dos direitos fundamentais, com especial enfoque para o direito de acesso à justiça, para, só então, ser possível responder tais ponderações.

4.2. Dimensão subjetiva e objetiva do acesso à justiça

É preciso destacar, quanto à discussão acerca das dimensões dos direitos fundamentais, que a dupla dimensão – subjetiva e objetiva – foi reconhecida pelo Tribunal Federal Alemão no famoso caso Lüth, quando a Corte entendeu que os direitos fundamentais poderiam funcionar não apenas como direitos de defesa do indivíduo contra o Estado, mas também como um ordenamento axiológico objetivo, conforme indica NASCIMENTO⁷³ ao citar Leonardo Martins, segundo o qual “a *Grundgesetz*, que não pretende ser um ordenamento neutro do ponto de vista axiológico (*BVerfGE* 2, 1[2]; 5, 85[134 et seq., 197 et seq.]; 6, 32[40 s.]), estabeleceu também, em seu capítulo de direitos fundamentais, um ordenamento axiológico objetivo, e que, justamente em função deste, ocorre um aumento da força jurídica dos direitos fundamentais”⁷⁴.

⁷² CONSTANT, Benjamim. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução Emerson Garcia. São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 11

⁷³ NASCIMENTO, Fillipe Augusto dos Santos. **Direitos Fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. Ed., 2016. Pág. 76

⁷⁴ MARTINS, Leonardo. **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão**. Pág. 387

Com efeito, é cediço que a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais traduz uma perspectiva em que relaciona o indivíduo e o Estado, de modo a conferir-lhes uma gama de direitos, a serem exercidos ou exigidos em face do Estado. Significa dizer que o indivíduo é titular de direitos e passa a exigir do Estado uma postura ativa (prestacional) ou negativa (não fazer), devendo assegurar ao indivíduo o gozo desses direitos, dimensão bem próxima dos ideais liberais acerca dos direitos fundamentais.

Como ressalta NASCIMENTO (2016), a dimensão subjetiva decorre da concepção clássica de direitos fundamentais e serve de mecanismo de defesa do indivíduo frente ao Estado, pois as normas de direitos fundamentais são reveladoras de direitos subjetivos, ou seja, *“aqueles que geram para o seu titular uma pretensão (poder de exigir ou reclamar uma conduta) em face do destinatário, o qual, por sua vez, passa a ter um dever em relação ao titular do direito”*⁷⁵.

A dimensão objetiva, por outro lado, está intimamente ligada ao ideal comunitarista na medida em que vê os direitos fundamentais como valores objetivos da comunidade, *“sendo resultado do acordo dos diferentes interesses que existem em uma sociedade pluralista e democrática, prestando-se a alcançar metas comuns”*⁷⁶, de maneira que os direitos fundamentais não só estariam a contemplar direitos subjetivos (individuais), mas uma ordem objetiva de valores consagrados no sistema constitucional, tal como a dignidade da pessoa humana ou como bem aponta CITTADINO, consagrar os valores fundamentais de uma sociedade, eis que o objetivo primordial da constituição é a efetivação de valores que destacam o existir da comunidade, fundada no *“binômio dignidade humana-solidariedade social”*⁷⁷.

Todavia, não se pode deixar de enfatizar a crítica de HABERMAS⁷⁸ sobre a ótica dos valores objetivos irradiados da Constituição, quando separa normas e valores, expressando que as normas possuem um caráter deontológico e obrigatório, já os valores não, pois têm um caráter meramente teleológico, e que, por isso, faltaria legitimidade para as decisões baseadas somente em valores.

De todo modo, não paira dúvida de uma dimensão subjetiva do direito fundamental de acesso à justiça no sentido de servir ao indivíduo na tutela de seus direitos e interesses, seja como meio para se alcançar outras esferas de direitos individuais, seja para permitir mesmo a

⁷⁵ NASCIMENTO, Fillipe Augusto dos Santos. **Direitos Fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. Ed., 2016. Pág. 65.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ CITTADINO, Gisele Guimarães. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 3ª Ed. 2004. Pág. 17

⁷⁸ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Tradução: Flávio Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Pag. 320.

tutela judicial em defesa desses direitos, razão pela qual toda a discussão de sua efetividade, concretização ou proteção contra violações tenha sido conduzida no controle difuso de constitucionalidade, diante de um caso concreto.

É certo, no entanto, que o direito de acesso à justiça também pode ser visto numa dimensão objetiva, como mecanismo de defesa de direitos que não estão suscetíveis de titularidade individualizada, a exemplo de buscar a defesa da dignidade da pessoa humana, do patrimônio histórico, cultural, a defesa de comunidades tradicionais ou até mesmo ao meio ambiente seguro e equilibrado, que expressam valores consagrados em determinada comunidade, sobretudo quando expressam a defesa de grupos vulneráveis, hipossuficientes, quando se estaria atuando em defesa da própria Constituição, e todo o plexo de direitos fundamentais nela consagrados.

Vê-se, nesse sentido, que a jurisdição abstrata não serviria ao hipossuficiente para discussão de um direito subjetivo, até pelo fato de que essa jurisdição não é dada a apreciar tais questões. Todavia, caberia ao vulnerável, seja diretamente, seja por meio de um órgão ou entidade específica, a tutela de direitos fundamentais, sob a dimensão objetiva, que lhe sejam inerentes, que lhes alcancem, não de forma individualizada, mas como integrantes de uma sociedade que deva ter seus direitos assegurados e resguardados enquanto tal, na medida em que resguardaria a integridade da Carta de Direitos Fundamentais, o que demonstra que o direito de acesso à justiça não só possui uma dimensão subjetiva, como também pode ser percebido sob a dimensão objetiva.

Nesse aspecto, não se pode discordar de KELSEN, ao afirmar que *“A mais poderosa garantia consistiria, sem dúvida, em autorizar uma ação popular, pela qual fosse o tribunal constitucional obrigado a examinar a regularidade dos atos submetidos a sua jurisdição, entre os quais leis e regulamentos, por iniciativa de qualquer pessoa. Essa seria, inegavelmente, a maneira mais radical de satisfazer o interesse político na eliminação dos atos irregulares. Entretanto, não se pode recomendar essa solução, pois acarretaria excessivo risco de introdução de ações temerárias e de insuportável asoberbamento do tribunal”*⁷⁹, de modo que o que se deve preservar é uma efetiva e adequada representação em sede de controle abstrato de constitucionalidade a fim de que o sistema não se torne elitista e a cargo apenas de estruturas de poder consolidadas visando a manutenção do status quo do uso do poder.

⁷⁹ KELSEN, Hans. **A Garantia Jurisdicional da Constituição: A Justiça Constitucional**. Revista Direito Público. Nº 1. Jul-Ago-Set/2003. Tradução: Jean François Cleaver – Tradutor do Senado Federal. Artigo publicado com autorização do Instituto Hans Kelsen (*Hans Kelsen – Institut*) – www.univie.ac.at/staatsrecht-kelsen.

Por isso, considerando tais aspectos, vê-se que o direito de acesso à justiça é um direito fundamental consagrado constitucionalmente e que está inserindo tanto numa dimensão subjetiva, vinculada ao indivíduo e, nesse ponto, toda a estrutura de tratamento relacionada ao controle difuso de constitucionalidade, como, de igual modo, deve ser tratado na dimensão objetiva e, por isso, não se pode descuidar do acesso à jurisdição abstrata de constitucionalidade e dos atores que promovem ou deflagram esse sistema.

4.3. Quem promove o acesso à jurisdição abstrata: Dos legitimados

No sistema brasileiro, a jurisdição constitucional abstrata não é deflagrada de ofício. Significa dizer que o chamado guardião da Constituição, a Suprema Corte, não tem competência ou legitimidade para dar início ao processo de jurisdição abstrata voluntariamente (*ex-officio*), de maneira que o sistema constitucional somente se abre mediante provocação.

Nesse ponto é que se encontra o cerne da questão, ou seja, a escolha ou decisão acerca de quem são os atores que têm o poder de provocar a jurisdição abstrata de constitucionalidade. Com efeito, conforme destaca MENDES, “*da resposta à questão sobre quem deve propor a ação perante a Corte Constitucional depende, em primeira linha, a garantia e a efetividade da jurisdição constitucional. Por isso, é de suma importância a decisão sobre os entes autorizados a propor o controle abstrato de normas. Uma limitação do direito de propositura poderia retirar a eficácia do controle abstrato de normas. Por outro lado, uma legitimação ampla importaria, inevitavelmente, numa sobrecarga de trabalho para o Tribunal, com queda da qualidade de seus julgados e a obrigação de ocupar-se de questões de importância menor*”⁸⁰.

Vale lembrar que o controle abstrato de constitucionalidade, inaugurado na Constituição de 1967, estabeleceu em seu art. 114, inc. I, alínea I, competência ao STF para processar e julgar originariamente, mediante a representação do procurador-geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Significa dizer que, no regime da Constituição pretérita, havia o monopólio quanto a legitimidade ativa para provocar o STF, uma vez que fora conferida prerrogativa exclusiva ao procurador-geral para propor a representação de inconstitucionalidade. O sistema era bem restritivo.

⁸⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Os Pressupostos de Admissibilidade do Controle Abstrato de Normas Perante o Bundesverfassungsgericht**. Revista Ciência Jurídica, v.8, n.59, p.11-52, set./out. 1994. Pág. 02.

Vê-se que o procurador-geral agia como verdadeiro advogado da Constituição (*verfassungsanwalt*), nos moldes defendido por KELSEN⁸¹, embora para a doutrina e jurisprudência pátria, na interpretação da Carta então vigente, essa atuação era discricionária, de modo que haveria uma faculdade de propor a ação.

Apesar disso, MENDES propõe uma releitura, ainda que apenas histórica, ao defender que incumbiria o múnus de, em caso de relevante controvérsia, deflagrar a jurisdição, ao ressaltar que “*A existência de controvérsia constitucional relevante configurava a objetivação a necessidade de o Procurador-Geral da República submeter a argüição ao Supremo Tribunal, ainda quando estivesse convencido sobre a sua improcedência. Em outros termos, configurada controvérsia constitucional relevante, não poderia o Procurador-Geral da República furtar-se ao dever de submetê-la ao Supremo Tribunal Federal, ainda que se manifestando pela improcedência do requerimento (pedido de declaração de constitucionalidade)*”⁸².

De todo modo, o constituinte de 1988 ampliou o acesso à jurisdição abstrata, garantindo um número maior de atores com poderes para acionar o sistema abstrato. Todavia, fixou um rol taxativo (*numerus clausus*), no sentido de que somente esses atores detêm legitimidade ativa para deflagrar o processo de jurisdição abstrata perante a Suprema Corte, entendimento, inclusive, confirmado pelo Tribunal, ao inadmitir ações propostas por outros atores que não constam expressamente do elenco constitucional, pontuando, enfim, que a “*jurisprudência da Corte não merece qualquer tipo de revisão, uma vez que espelha a decorrência lógica da previsão, em rol taxativo, dos legitimados a provocar o processo objetivo de controle de constitucionalidade e a nele atuar como partes (CF, art. 103)*”⁸³.

Por isso, é possível dizer que o acesso à jurisdição constitucional de controle abstrato de constitucionalidade é restrito a um grupo específico de *players*, mantendo, de certo modo, o caráter ainda restritivo do sistema, embora se tenha discutido na Assembleia Nacional Constituinte, não se entendeu de conferir ao cidadão meios para diretamente buscar a jurisdição abstrata de constitucionalidade.

Nesse sentido, estabelece a Constituição de 1988, conforme art. 103, que são legitimados para o controle abstrato de constitucionalidade: o presidente da República; a Mesa

⁸¹ KELSEN, Hans. **A Garantia Jurisdicional da Constituição: A Justiça Constitucional**. Revista Direito Público. Nº 1. Jul-Ago-Set/2003. Tradução: Jean François Cleaver – Tradutor do Senado Federal. Artigo publicado com autorização do Instituto Hans Kelsen (*Hans Kelsen – Institut*) – www.univie.ac.at/staatsrecht-kelsen. Pág. 125.

⁸² MENDES, Gilmar Ferreira. **Considerações sobre o papel do Procurador-Geral da República no controle abstrato de normas sob a Constituição de 1967/69: proposta de releitura**. Revista de Informação Legislativa. Senado: Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997

⁸³ ADI 1663 AgR-AgR, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2013.

do Senado; a Mesa da Câmara; Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do DF; governador de Estado ou do DF; o procurador-Geral da República; o Conselho Federal da OAB; Partido Político com representação no Congresso; Confederação Sindical; e, ainda, entidade de classe de âmbito nacional.

Eleito tais atores, diga-se, não houve por parte do constituinte maiores exigências quanto a atuação de cada um. Todavia, o STF empreendeu uma divisão entre os legitimados, criando dois grupos, de modo que para alguns passou a exigir uma condição especial de ação, a chamada pertinência temática e para outros não.

A pertinência temática é uma condição objetiva para que a ação possa ser processada, podendo ser definida como a demonstração de especial interesse de agir, no sentido de que há congruência entre os fins ou finalidades do agente ou instituição e o objeto ou norma impugnada de inconstitucionalidade.

Trata-se de requisito que mereceu severas críticas na medida em que na jurisdição abstrata o processo não tem natureza subjetiva, não há lide no sentido próprio do termo e, por isso, não tem coerência essa exigência, pois não está em disputa um bem ou interesse jurídico de uma das partes, mas a validade do próprio sistema jurídico.

Nesse sentido, como destaca TAVARES, *“Dúvida não pode haver de que ‘a pertinência temática é um sucedâneo do interesse de agir do processo subjetivo’. Ora, essa mescla é extremamente prejudicial à clara compreensão do processo de índole objetiva. Significa que, em última análise, que o Supremo Tribunal Federal acaba por aplicar regras processuais impróprias ao processo objetivo. De qualquer sorte, por desenvolver-se consoante determinado processo, poder-se-ia admitir que determinado ordenamento positivo consagrasse essas diversificações e aproximações com o processo comum, com aquela acima indicada pelo Supremo Tribunal. Contudo, ainda que se admitisse esse desvirtuamento parcial, são necessárias normas expressas nesse sentido, já que contrariam a natureza própria do processo constitucional objetivo”*⁸⁴.

Com efeito, consolidou-se o entendimento no Supremo que se trata de requisito implícito, prescrito no art. 103 da Carta de 1988⁸⁵, e, como lembra BASTOS *“Decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar da ADI 1.157 que: ‘O requisito*

⁸⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: 2006. Pág. 274/275.

⁸⁵ A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembleias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. ADI 1096 MC, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995

da pertinência temática – que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato – foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa ad causam para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade”⁸⁶.

Assim, exige-se a demonstração da pertinência temática da Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Governador de Estado ou do Distrito Federal, da Confederação Sindical e da Entidade de classe de âmbito nacional. São, pois, denominados pelo Supremo Tribunal Federal de legitimados especiais ou interessados.

Mas, qual a razão dessa chamada pertinência temática? Isto é, tendo o constituinte erigido esse rol, de forma taxativa, estabelecer requisito dessa natureza seria constitucional? Esse requisito não teria natureza restritiva de acesso à jurisdição abstrata?

Aparentemente, o estabelecimento desse requisito teve o viés apenas de restringir o acesso à Corte, na medida em que se importou do processo subjetivo requisito inexistente em processo de natureza objetiva, como o é o da jurisdição abstrata de constitucionalidade, e com isso reduzir o número de ações a ser proposta, ante o receio de que ocorresse uma avalanche de processos a ser apreciado pelo STF, especialmente de temas que não guardariam relevância para a sociedade ou que não teriam envergadura constitucional.

Enfim, para outros legitimados a Corte não exige a demonstração de tal requisito. O entendimento é de que a pertinência temática seria presumida, eis que estaria no âmbito das funções (atribuições) do legitimado atuar em defesa de certas questões jurídicas, havendo, por isso, uma legitimação ampla, garantindo-lhes o poder de atuar (impugnar) qualquer lei ou ato normativo.

Entretanto, e diante desse rol de legitimados, é de se indagar se o acesso à jurisdição constitucional é convidativo ao carente de recursos, se a Corte Constitucional está aberta aos reclamos dos menos favorecidos, havendo por intermédio dos legitimados, ou pelo menos de um deles, o exercício, de fato, da representatividade dos interesses dos hipossuficientes na seara da jurisdição abstrata de constitucionalidade, elevando à Corte pautas de natureza social.

Questiona-se, com isso, se o acesso à jurisdição abstrata é, de algum modo, conferido ao hipossuficiente, em especial o carente de recursos econômicos. Neste aspecto, é preciso entender o conjunto dos dados, o universo de ações propostas no sistema abstrato, de modo a

⁸⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: 2010. Pág. 577

analisar o perfil dos temas debatidos, isto é, as pautas elevadas à Corte através dos diversos legitimados.

Nesse sentido, e com a finalidade de melhor organizar a pesquisa, dividiu-se os legitimados em dois grandes grupos, considerando, portanto, os legitimados estatais, ao contemplar os atores dos poderes legislativos (mesas da Câmara, do Senado e das Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa), executivo (presidente da República e governadores), autônomos (procurador-geral da República) e, de outro lado, os não-estatais, considerados os atores privados, a compreender os partidos políticos, a Ordem dos Advogados do Brasil, as Confederações sindicais e as entidades de classe.

4.3.1. Legitimados Estatais

Os legitimados estatais são aqueles que integram as estruturas do Estado. Ou seja, órgãos ou agentes públicos que estão inseridos entre os poderes ou funções estatais, de acordo com o desenho elaborado pelo constituinte de 1988, de modo que temos os órgãos do poder legislativo federal – mesas da Câmara e do Senado – e do legislativo estadual e distrital, sendo as mesas das Assembleias Legislativas dos Estados e a mesa da Câmara Legislativa do DF; os agentes do poder executivo federal, estadual e distrital, sendo o presidente da República e os governadores dos Estados e Distrito Federal. Temos, ainda, agente que integram órgão que está no exercício de função autônoma, ou seja, o procurador-geral da República.

4.3.1.1. Do Legislativo

4.3.1.1.1. Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

O constituinte de 1988 elegeu, dentre os legitimados para deflagrar o procedimento de jurisdição abstrata de constitucionalidade, órgãos integrantes do Poder Legislativo Federal, Estadual e do Distrito Federal. Contudo, não indicou o órgão de poder em si, ou seja, não fixou a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, a Assembleia Legislativa dos Estados ou a Câmara Legislativa do DF, isto é, não elegeu seus órgãos legislativos.

A incumbência fora conferida aos órgãos diretivos, isto é, às Mesas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Assembleia Legislativa dos Estados e da Câmara Legislativa do DF, órgãos fracionários, de condução dos trabalhos políticos e administrativos de cada Casa, que cabe justamente a representação do órgão.

É verdade, no entanto, que ao Senado Federal foi atribuído outro papel⁸⁷ na jurisdição constitucional, mais especificamente no sistema de controle difuso-concreto de constitucionalidade, conforme art. 52, inc. X, da Constituição de 1988 ao estabelecer competência para “*suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal*”.

Nesse aspecto, destaca-se que a Mesa é o órgão máximo de direção das Casas Legislativas, cabendo à Mesa do Senado, consoante art. 46 e seguintes do Regimento Interno do Senado (RISF), a condução dos serviços e procedimentos inerentes àquela Casa. E à Mesa da Câmara dos Deputados, de acordo com o art. 14 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), “*na qualidade de Comissão Diretora, incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara*”, competindo-lhe, nos termos do art. 15, inc. IV, “*propor ação de inconstitucionalidade, por iniciativa própria ou a requerimento de Deputado ou Comissão*”.

Todavia, tais órgãos, embora legitimados universais, não têm tradição no sistema de jurisdição abstrata, na medida em que a atuação é bastante tímida, de maneira que não fora proposto mais que 3 (três) dezenas de ações diretas de inconstitucionalidade no período de vigência da nova ordem constitucional, não representando nem mesmo 0,5% (meio por cento) do universo das ações diretas, conforme se observa da tabela abaixo:

Tabela 01 – ADIs da Câmara e Senado

Requerente	Quantidade
MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	14
MESA DO SENADO FEDERAL	12
MESA DO CONGRESSO NACIONAL	1
MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL	1
TOTAL	28

(*) Data de Atualização: 22/10/17

⁸⁷ Segundo Luís Roberto Barroso “a razão histórica – e técnica – da intervenção do Senado é singelamente identificável. No direito norte-americano, de onde se transplantara o modelo de controle incidental e difuso, as decisões dos tribunais são vinculantes para os demais órgãos judiciais sujeitos à sua competência revisional. Isso é válido inclusive, e especialmente, para os julgados da Suprema Corte. Desse modo, o juízo de inconstitucionalidade por ela formulado, embora relativo a um caso concreto, produz efeitos gerais. Não assim, porém, no caso brasileiro, onde a tradição romano-germânica vigorante não atribui eficácia vinculante às decisões judiciais, nem mesmo às do Supremo Tribunal Federal. Desse modo, a outorga ao Senado Federal de competência para suspender a execução de lei inconstitucional teve por motivação atribuir eficácia geral, em face de todos, erga omnes, à decisão proferida no caso concreto, cujos efeitos se irradiam, ordinariamente, apenas em relação às partes do processo. *In O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 4ª ed. Saraiva: São Paulo, 2009. Pág. 129.

Interessante, aliás, que uma dessas ações fora proposta pela Mesa do Congresso Nacional, que nem mesmo figura entre os legitimados para o sistema de controle abstrato de normas, e outra, em conjunto (litisconsórcio) entre as Mesas da Câmara e do Senado.

De outro lado, aplicando-se o marco temporal, definido como critério limitador da pesquisa, ou seja, considerando as ações propostas ou ainda pendente de julgamento após 2000, temos um universo bastante reduzido de apenas 3 (três) ações que atendem ao parâmetro fixado, sendo duas propostas pela Câmara dos Deputados (ADI 5130 e ADI 5175) e uma pelo Senado (ADI 3626), o que é absolutamente insignificante como amostra.

De todo modo, a título ilustrativo, na ADI 3626 proposta pela Mesa do Senado Federal em face da Lei n. 8.313/2005, do Governo do Estado do Maranhão, que revogara as Leis ns. 5.007/1990 e 5.765/1993, as quais autorizavam a participação do poder executivo na Fundação Memória Republicana e permitia a incorporação do Convento das Mercês pela referida Fundação, de modo que o Estado do Maranhão passaria a integrar o Conselho Curador da instituição, verifica-se que foi elevada sob o prisma do interesse social (histórico e cultural), sob argumentos no sentido de que *“o Estado-membro legislou em sentido contrário às determinações constitucionais supra – ou seja, legislou no caminho de desproteger e vulnerabilizar o patrimônio histórico e cultural brasileiro e regional”*, vê-se que a questão principal é que *“a Fundação da Memória Republicana concentra boa parte do acervo documental do Presidente Sarney e de outros presidentes desde o advento da República. E ainda desenvolve diversas atividades de bem-estar comunitário, como por exemplo o projeto ‘Banda do Bom Menino’, que ensina o ofício musical a crianças carentes.*

Na hipótese, a lei impugnada reintegrava o Convento das Mercês, no prazo de 30 dias, ao patrimônio daquele Estado, e de certo modo, retirava da localidade a Fundação e o acervo histórico e cultural brasileiro e regional que estava sob a curatela da entidade.

Apesar de os contornos da pauta terem um caráter político-institucional, visto o interesse em preservar a memória do ex-Presidente Sarney e a disputa política no âmbito do Estado-membro (Maranhão), cujo governador na ocasião era José Reinaldo Carneiro Tavares, é possível verificar que o acervo não concentra apenas o interesse na figura político (Ex-Presidente José Sarney), mas de milhares de outros documentos e obras de caráter histórico e cultural relevantes para a memória brasileira.

É claro que a questão não se trata de destruição do acervo em si, mas ficou evidente que ao buscar a reintegração do convento, a questão ganhou conotação política. De todo modo, a discussão afetaria também a questão social (histórico e cultural regional e brasileira), colocando em vulnerabilidade todo o conjunto de bens ali guardados. Por isso, cuidou-se de

uma disputa política, cujo pano de fundo era (e é, pois, a ação ainda não foi julgada no mérito) a proteção ao patrimônio histórico e cultural, e do interesse histórico-social de todo o acervo constante do Convento. Portanto, e apesar disso, trata-se de pauta cuja natureza é social.

No entanto, dada a insignificante participação do órgão, na medida em que utilizou o instrumento de forma reduzidíssima, constata-se que a Mesa do Senado não atrai para si o papel de representatividade do hipossuficiente, não podendo ser considerada como um canal de interlocução dos grupos vulneráveis para elevar pautas de seus interesses à arena do STF.

Quanto à atuação da Mesa da Câmara dos Deputados, verifica-se que na ADI 5130 a questão posta ao debate na Corte Suprema dizia respeito à LC n. 78/1993 e a Resolução do TSE n. 23.389/2013, que fixara o número de deputados proporcionalmente à população de cada Estado, dispondo sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014, respectivamente.

A LC n. 78/93, estabeleceu, em seu art. 1º, que *“proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação”* e, em seu parágrafo único, que *“feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas”*.

O argumento era de que *“A norma legal é inconstitucional e viola o prescrito no artigo 45, §1º, da Lei Maior, pois não poderia o legislador, mediante lei complementar, promover delegação de matéria não delegável pelo texto constitucional. Em outras palavras, cabe à lei complementar fixar o número de representantes de cada Estado na Câmara dos Deputados, e não promover delegação para o Tribunal Superior Eleitoral fazê-lo”* e que *“A Resolução editada pelo Tribunal Superior Eleitoral para as eleições de 2014 também se revela inconstitucional, pois seu conteúdo revela completo extravasamento da competência normativa atribuída ao Tribunal. Mais, ainda que se considere ter sido a resolução editada com base no dispositivo legal atacado, deve a inconstitucionalidade ser declarada por arrastamento”*.

Vê-se que a questão correspondia a distribuição de vagas (assentos) por cada Estado-membro para a eleição que viria (2014), sendo, pois, uma questão eminentemente política (pauta política-institucional), pois embora tenha conexão com o direito de participação política (pauta social), a questão se concentrava nos preceitos acerca da proporcionalidade acerca do número de cadeiras a ser definida para cada ente federado.

Na ADI 5175, igualmente tinha o viés político-institucional é observado, pois a ação foi proposta com o objetivo de contestar alteração regimental promovida pelo STF, que, conforme Emenda Regimental n. 49, de 2014, art. 5º, inc. I, estabeleceu que “*Compete ao Plenário processar e julgar originariamente: nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, o Presidente do Senado Federal, o Presidente da Câmara dos Deputados, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, bem como apreciar pedidos de arquivamento por atipicidade de conduta*”.

Por isso, considerando o objeto de pesquisa, no sentido de analisar o acesso à jurisdição abstrata pelo hipossuficiente de recursos, é possível comprovar que também a Mesa da Câmara dos Deputados não exerce o papel de representatividade dos hipossuficientes, pois não cumprem o protagonismo nesse sistema, tampouco eleva causas consideradas de interesse de pessoas carentes de recursos, o que, de certo, contraria um pouco o papel conferido à Câmara dos Deputados no sentido de ser a grande caixa de ressonância dos anseios do povo, em especial dos vulneráveis, inviabilizando, nesse sentido, a participação do povo na interpretação da constituição, consoante defendido por KRAMER (2004) quando defende um constitucionalismo popular⁸⁸.

Diante disso, e até mesmo em razão da desprezível participação dessas duas Casas no sistema de jurisdição abstrata de constitucionalidade, mormente no que se refere à ação direta de inconstitucionalidade, é que se pode concluir que esses dois legitimados não utilizam desse instrumento como meio de diálogo institucional⁸⁹, talvez até pelo fato de que, como bem expõe VICTOR (2017), há um perfil de deferência ao Congresso Nacional pela Corte, visto que quase 90% (noventa por cento) das decisões sobre a constitucionalidade de lei federal são no sentido da confirmação da adequação da norma⁹⁰.

Esse fato é relevante no sentido de que os órgãos diretivos das respectivas Casas, diante desse cenário de atuação com tendência majoritária, ou seja, atuação em outras pautas distintas daquelas de interesse dos vulneráveis, buscam consolidar a ideologia de que as questões devam ser discutidas na arena política, que tem se mostrado, aparentemente, mais eficiente, apesar da deferência da Corte em relação à legislação federal. Outrossim, também se

⁸⁸ Kramer defendo o chamado constitucionalismo popular que pode ser traduzido em devolver ao povo a interpretação e aplicação da Constituição, retirando-a das Cortes e devolvendo ao Parlamento, que é que basicamente tem a legitimidade democrática. KRAMER, Larry. **The people themselves – popular constitutionalism and judicial review**. Oxford University Press: Oxford, 2004.

⁸⁹ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional, Democracia e Estado de Direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da Constituição**. Tese Doutorado. São Paulo: 2013. Pág. 101

⁹⁰ Ibidem. Pág. 101.

justifica a baixa atuação pelo fato de que grande parte do espaço já é fortemente dominado pelos partidos políticos e, em regra, não tem causado constrangimento ao parlamento.

Enfim, não são as Mesas das Casas órgãos que atuam com a finalidade de defesa de pautas de interesses de hipossuficientes, e ainda que “*o diálogo institucional ao trazer para o centro do debate constitucional o Poder Legislativo com seu teor de representatividade popular, certamente incrementa os índices democráticos do modelo de controle e interpretação da constituição*”⁹¹, tal medida ainda se restringe à fase posterior, ou seja, pós decisão de (in) constitucionalidade, conduzindo o parlamento a uma espécie de atuação de contenção da supremacia judicial (freios e contrapesos) ao rediscutir tema já decidido pelo STF, de modo que não tem feito o uso do sistema provocando a jurisdição constitucional.

4.3.1.1.2. Mesa da Assembleia Legislativa dos Estados

Ainda no que diz respeito aos órgãos estatais do poder legislativo, também foi conferida atribuição para o processo de jurisdição abstrata de constitucionalidade às Mesas das Assembleias Legislativas dos Estados, visando sobretudo o questionamento de legislação estadual ou federal que estive em descompasso com os interesses da respectiva unidade da federação. Por isso, é de se perceber que o STF entendeu por ser necessário para esse legitimado a demonstração do requisito especial de agir, de maneira a demonstrar a relação de pertinência entre o objeto de eventual ação e suas atribuições institucionais.

Com efeito, conforme a tabela abaixo, é possível verificar que a participação dos órgãos de direção das Assembleias Legislativas dos Estados, a Mesa, não é representativa, não alcançando nem mesmo 1,00% (um por cento)⁹² das ações propostas no STF, constatando-se, inclusive, que diversas dessas casas jamais propuseram ações perante a Corte, à exemplo das Mesas das Assembleias Legislativas de Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e de Santa Catarina.

Tabela 02 – ADIs das Mesas das Assembleias Legislativas dos Estados

PROPONENTE	AÇÃO
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA	ADI-1363
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA	ADI-4965
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS	ADI-2593
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS	ADI-2650

⁹¹ Ibidem. Pág. 185.

⁹² A ADI 3.398, computada no âmbito de todas as ações propostas pelas Mesas, fora proposta pelo Mesa da Câmara Municipal de Medeiros Neto/BA, que não detém legitimidade ativa para o controle abstrato de normas. Por isso, o STF, em 31/05/2005, negou seguimento à ação.

MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS	ADI-323
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS	ADI-4285
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO	ADI-3632
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO	ADI-3633
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	ADI-2241
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	ADI-586
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO	ADI-2278
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO	ADI-2291
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO	ADI-2388
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO	ADI-3688
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO	ADI-4129
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO	ADI-4355
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO	ADI-5028
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA	ADI-1516
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO	ADI-2071
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO	ADI-2476
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO	ADI-4170
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO	ADI-2415
MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE	ADI-91
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	ADI-1572
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	ADI-1657
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	ADI-2042
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	ADI-2055
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	ADI-4858
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO	ADI-3513
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO	ADI-3514
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ	ADI-2242
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ	ADI-4564
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ	ADI-4567
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ	ADI-4570
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ	ADI-934
MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUI	ADI-1452
MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ	ADI-5020
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	ADI-1059
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	ADI-2226
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	ADI-2725
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	ADI-4918
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	ADI-732
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	ADI-801
MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	ADI-434
MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	ADI-2395
MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA	ADI-5432
TOTAL	50 ADI's

*Fonte: www.stf.jus.br. Data de Atualização: 22/10/17

Portanto, a conclusão que se chega é que os órgãos diretivos das Assembleias estaduais não são órgãos com atuação voltada para a representatividade de interesses de grupos sociais vulneráveis ou hipossuficientes, na medida em que não utilizam desse instrumento como meio de diálogo institucional, seja por terem suas ações vinculadas as outros escopos, seja porque a

discussão no campo político tem sido mostrado mais eficiente no âmbito do próprio parlamento, ou ainda, pelo fato de que grande parte do espaço de atuação nesse canal junto ao STF já é fortemente dominado pelos partidos políticos, acrescida ainda da ressalva de que há a restrição da exigência de pertinência temática exigida pelo STF para a atuação desses legitimados.

4.3.1.1.3. Mesa da Câmara Legislativa do DF

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do DF (CLDF), órgão ao qual “*incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos*”⁹³, também foi alçada à condição de legitimado para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, conforme expressamente autorizou a Emenda Constitucional n. 45/2004. É que, inicialmente, o Constituinte originário não havia estabelecido expressamente essa competência, pairando dúvidas acerca de sua legitimidade para deflagrar o processo de jurisdição abstrata perante o STF.

Diferentemente dos órgãos estatais do legislativo federal, deve-se ressaltar que o Supremo tem exigido aos estaduais e distrital a demonstração do requisito objetivo de atuação, ou seja, a pertinência temática. Significa dizer que a Câmara Legislativa deverá, na propositura de eventual ação, demonstrar que há relação com suas atribuições, o que sem dúvida é um fator de limitação de acesso à Corte, razão pela qual se explica, em boa medida, a baixa adesão ou interesse no acesso ao controle abstrato no STF.

Com efeito, verifica-se que a atuação da Mesa da CLDF é absolutamente insignificante, tomando-se por base o conjunto de ações direta de inconstitucionalidade propostas e em trâmite a partir de 2000. É que somente propôs uma ação direta de inconstitucionalidade, a ADI 3756, na qual se discutiu a “*submissão do Distrito Federal aos limites de despesas dos Estados, por força do artigo 1º, §3º, inciso II, da LRF*”, visto que se pretendia, com a ação, que ao Distrito Federal fosse aplicável a fórmula conferida aos Municípios no tocante à repartição de receitas e os limites de despesas. Contudo, o STF entendeu que o ente distrital teria mais similitude com os Estados do que com os Municípios, julgando improcedente a ação⁹⁴, pauta que sem dúvida é político-institucional.

⁹³ Art. 39, caput, RICLDF

⁹⁴ EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO INCISO II DO § 3º DO ART. 1º, BEM COMO DOS INCISOS II E III DO ART. 20 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000. 1. É de se reconhecer a legitimidade ativa ad causam da Câmara Legislativa do Distrito Federal, dado que a presente impugnação tem por alvo dispositivos da LC 101/00. Dispositivos que versam, justamente, sobre a aplicação dos limites globais das despesas com pessoal do Poder Legislativo distrital. 2. O Distrito Federal é uma unidade federativa de composição singular, dado que: a) desfruta de competências que

Verifica-se, portanto, que a Mesa da CLDF não assumiu protagonismo na defesa de interesses de grupos vulneráveis, primeiro pelo fato de não ser atribuição que está no âmbito de sua competência, até por força de sua restrita atuação, que estaria limitada a demonstração de interesse vinculada às suas atribuições institucionais, segundo por igualmente não se utilizar do instrumento da ação direta, dentro do sistema de jurisdição abstrata nacional, para a defesa de pautas relacionadas às suas competências institucionais.

Diante disso, em relação a todos os órgãos estatais do Poder Legislativo, a constatação é no sentido de que a participação das Mesas não é representativa no âmbito da jurisdição abstrata, tendo um universo diminuto de processos, concluindo-se que não atuam na defesa de hipossuficientes, seja porque não se trata de tarefa ínsita às suas atribuições, seja porque há outros atores com maior atuação, ou, ainda, por ser um instrumento pouco atrativo para discussão de questões que possam ser solucionadas no campo político, ou mesmo que possa ser deflagrado por um partido político.

4.3.1.2. Do Poder Executivo

Quanto aos agentes do poder executivo, observa que diferentemente dos órgãos do poder legislativo, o constituinte elegeu as autoridades máximas da esfera federal – o presidente

são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF); b) algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF); c) os serviços públicos a cuja prestação está jungido são financiados, em parte, pela mesma pessoa federada central, que é a União (art. 21, XIV, parte final, CF). 3. Conquanto submetido a regime constitucional diferenciado, o Distrito Federal está bem mais próximo da estruturação dos Estados-membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios. Isto porque: a) ao tratar da competência concorrente, a Lei Maior colocou o Distrito Federal em pé de igualdade com os Estados e a União (art. 24); b) ao versar o tema da intervenção, a Constituição dispôs que a "União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal" (art. 34), reservando para os Municípios um artigo em apartado (art. 35); c) o Distrito Federal tem, em plenitude, os três orgânicos Poderes estatais, ao passo que os Municípios somente dois (inciso I do art. 29); d) a Constituição tratou de maneira uniforme os Estados-membros e o Distrito Federal quanto ao número de deputados distritais, à duração dos respectivos mandatos, aos subsídios dos parlamentares, etc. (§ 3º do art. 32); e) no tocante à legitimação para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, a Magna Carta dispensou à Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal o mesmo tratamento dado às Assembléias Legislativas estaduais (inciso IV do art. 103); f) no modelo constitucional brasileiro, o Distrito Federal se coloca ao lado dos Estados-membros para compor a pessoa jurídica da União; g) tanto os Estados-membros como o Distrito Federal participam da formação da vontade legislativa da União (arts. 45 e 46). 4. A LC 101/00 conferiu ao Distrito Federal um tratamento rimado com a sua peculiar e favorecida situação tributário-financeira, porquanto desfruta de fontes cumulativas de receitas tributárias, na medida em que adiciona às arrecadações próprias dos Estados aquelas que timbram o perfil constitucional dos Municípios. 5. Razoável é o critério de que se valerem os dispositivos legais agora questionados. Se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhado com receitas tributárias. Ademais, goza do favor constitucional de não custear seus órgãos judiciário e ministerial público, tanto quanto a sua Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar. (ADI 3756, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2007, DJe-126 DIVULG 18-10-2007 PUBLIC 19-10-2007 DJ 19-10-2007 PP-00027 EMENT VOL-02294-01 PP-00146)

da República – e da Estadual, os governadores. E, com a Emenda Constitucional n. 45/2004, houve a inserção do governador do Distrito Federal.

4.3.1.2.1. Presidente da República

O regime presidencialista, por consequência do sistema de governo republicano inaugurado em 15 de novembro de 1889, nos termos do Decreto n. 01⁹⁵, foi introduzido pela primeira na constituição republicana, a de 24 de fevereiro de 1891⁹⁶, inspirando-se no modelo constitucional Argentino e Norte-americano, ao dispor que “*exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação*”⁹⁷.

Nesse sentido, como ressalta FERREIRA, “*A república estabeleceu o regime presidencialista, inspirado numa solução americana, e já aclimatado nos países da América espanhola. Estabeleceu um regime com separação de poderes, a saber, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, como órgãos autônomos e independentes*”⁹⁸. Na República, o presidente exerce relevante papel no sistema democrático, de modo que é chefe de Estado, incumbindo-lhe a função de representar o Estado brasileiro nos foros nacional e internacional; e é chefe de Governo, com a incumbência de autoridade política central do Estado brasileiro e da gerência da Administração Pública. É, por isso, chefe do executivo federal, de modo que lhe cabe a alta direção da Administração Pública Federal.

Portanto, imbuindo desse aspecto, não faria sentido na redemocratização do Estado brasileiro, ao sair de longo período de regência militar, não inserir entre os legitimados o presidente da República. De fato, mais que louvável o entendimento do constituinte originário ao pretender também conferir protagonismo ao presidente inserindo-o entre os atores do controle abstrato de constitucionalidade, sobretudo em razão da participação que lhe é destinada no processo legislativo, haja vista ter sido atribuída a iniciativa de projeto de lei e, ainda, o poder de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

⁹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm

⁹⁶ “*O texto de 1891, com seus 91 artigos e 8 disposições transitórias veio a ser, em termos jurídicos, o grande monumento de nossa erudição liberal. Em matéria de teor basicamente constitucional, consagrava ela a separação de poderes de conformidade com a proposta de Montesquieu – fórmula peculiar, aliás, a todas as Constituições do liberalismo. Confirmava também o sistema federativo já decretado pela ditadura de 15 de novembro de 1889, ao mesmo passo que introduzia tacitamente a forma presidencial de governo.*” In **História Constitucional do Brasil**. BONAVIDES, Paulo. Brasília: OAB Editora, 2002. Pág. 258.

⁹⁷ Art. 41, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

⁹⁸ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996. Pág. 51.

Assim, confere o art. 102, inc. I, c/c art. 103, inc. I, ambos da Constituição de 1988 legitimidade ao presidente para deflagrar o processo de jurisdição abstrata, não sendo exigida qualquer demonstração de pertinência temática entre o objeto da ação e as atribuições do cargo, o que significa dizer que o presidente da República tem legitimidade universal, de modo que pode atuar em relação a qualquer ato normativo que possa macular suas atribuições constitucionais, especialmente previstas no art. 84 da Constituição da República.

Todavia, é de se ressaltar que, apesar de a estrutura orgânica da União, em que há o Ministério da Justiça, a Casa Civil, bem como a Advocacia-Geral da União, a auxiliar a Presidência nas questões de interesse jurídico-político, assim como as demais pastas nas questões de caráter técnico e de mérito, bem assim o fato de ter legitimidade universal para discutir qualquer objeto que tenha incompatibilidade com a Carta, a ação direta de inconstitucionalidade jamais foi um instrumento de razoável uso por esse agente.

Observe que, considerando o recorte aqui adotado – ações propostas ou pendentes de julgamento após 2000, que somente se verifica dez (10) ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo presidente da República, e que a maior pauta elevada pelo mandatário é de questões corporativas (5), ou melhor dizendo, contra questões de natureza corporativa, tal como reajuste de servidores, ou outros benefícios que repercutem na esfera de interesse de corporações de agentes públicos. No entanto, há, ainda, pauta social (3), administrativa (1) e institucional (1).

Interessante, de igual forma, observar que, dessas ações, uma (01) fora apresentada pelo vice-presidente José Alencar no exercício da Presidência, a ADI 3599, proposta em 17.10.2005, que versava sobre questão corporativa no sentido de impugnar Leis do Congresso (Leis 11.169 e 11.170) que conferiam reajuste de 15% (quinze por cento) aos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e o fundamento da alegação de inconstitucionalidade era a violação aos arts. 2º, 5º, caput, 37, inc. X, 61, §1º, inc. II, alínea “a”; e 169, §1º, todos da Constituição de 1988, ante o argumento de que se estaria concedendo reajuste geral, cuja iniciativa é conferida exclusivamente ao presidente da República.

Outras seis (06) ações foram propostas pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, compreendendo as ações diretas de ns. 3785, 3818, 3829, 3834, 4085, 4382.

A ADI 3785 foi proposta em face da Resolução Administrativa n. 98/2005, do TRT 13ª Região, que deferira pleito de incorporação dos quintos adquiridos pelo exercício de função comissionada, relativa ao período entre a edição da Lei n. 9.624, de 08.04.1998, e a Medida Provisória n. 2.225-45, de 04.09.2001. Ou seja, trata-se igualmente de ação que tinha por objeto pauta de natureza corporativa.

Já a ADI 3818, proposta em 01.11.2006, tinha por objeto a Lei n. 7.667/2003 do Estado do Espírito Santo, especificamente o parágrafo único do art. 1º, que revogou as Leis ns. 2.469/69 e 3.370/98 que tratavam do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – FUNRES, extinguindo, assim, a possibilidade de as empresas deduzirem 5% do ICMS para investimento no fundo, revertendo ao Tesouro Estadual os valores das deduções não emitidas até ali, sendo, uma questão que tangencia os aspectos tributários, mas a pauta central é de questão político-institucional.

Na ADI 3829, proposta em 01.12.2006, apontou-se a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul, por instituir e regulamentar a pesca semiprofissional e esportiva no Rio Grande do Sul, considerada, portanto, como pauta social na medida em que a questão diz respeito a exploração econômica, lazer ou desporto da população daquele Estado, que, inclusive, seria uma questão que teria potencial de conflito com os interesses de grupos de pescadores vulneráveis, isto é, que vivem da pesca.

A ADI 3834, proposta em 18.12.2006, buscou afastar a Resolução n. 09/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público, que cuidava de pauta corporativa, já que tinha por escopo regulamentar o teto remuneratório constitucional, fixando que não seria enquadrado nesse limite os valores percebidos a título de vantagens pessoais decorrentes do exercício de função de direção, chefia e assessoramento e do adicional de aposentadoria.

Na ADI 4085, de 04.06.2008, impugnou-se a Lei n. 1.729/2007 do Estado de Rondônia, que tinha por finalidade disciplinar o exercício da pesca profissional, amadora e de subsistência em certas bacias hidrográficas localizadas naquele Estado. Vê-se que a pauta é de natureza social, pois cuida de questão que diz respeito aos pescadores que sobrevivem da atividade na região, ou seja, grupo de vulneráveis.

E, na ADI 4382, de 05.02.2010, apontou-se inconstitucionalidade da Lei n. 14.824/2009 do Estado de Santa Catarina ao estabelecer isenção de taxa de pedágio em rodovias federais, cuidando-se, portanto, de pauta eminentemente administrativa na medida em que diz respeito à exploração de serviços concedidos e sua respectiva remuneração mediante taxa de pedágio.

De outro lado, três outras ações foram propostas pela presidente Dilma Rousseff, compreendendo as ADIs 4962, 5296, 5447.

Na ADI 4962, proposta em 31.05.2013, alegou-se inconstitucionalidade dos §§ 4º e 5º do art. 49 da Lei n. 6.968/96, incluído pela Lei n. 7.111/97, do Estado do Rio Grande do Norte, que conferiu direito ao porte de arma aos Auditores Fiscais do Tesouro daquele Estado. A pauta

discutida é de natureza corporativa, pois estabelece a prerrogativa da carreira de servidores públicos estadual (Auditores) ao porte de arma.

Na ADI 5296, proposta em 10.04.2015, alegou-se inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 74/2013, a qual estendeu a autonomia administrativa, orçamentária e financeira conferida pela EC n. 45/04 as Defensorias Estaduais à Defensoria Pública da União. Assim, em que pese tratar-se da discussão acerca do modelo de atuação de órgão estatal voltado à tutela do direito constitucional de acesso à justiça e promoção de direitos humanos, a pauta é especificamente quanto à retirada do vínculo que havia entre o órgão de defensoria e o poder Executivo. Por isso, cuida-se de pauta político-institucional.

Na ADI 5447, proposta em 06.01.2016, apontou-se inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 293/2015, que susta os efeitos da Portaria Interministerial n. 195, de outubro de 2015, a qual suspendera o período de defeso, ou seja, vedação de atividade pesqueira. Vê-se que é pauta de natureza social, pois cuida de temática voltada à atividade de pesca, meio de subsistência de diversos grupos e etnias vulneráveis.

Diante disso, pode-se afirmar, primeiro, que não é relevante a participação desse legitimado no âmbito da jurisdição constitucional tendo como instrumento de deflagração a ação direta; segundo, até pelo fato de diminuta participação, e apesar do relevante papel exercido pelo presidente no sistema democrático brasileiro, esse agente político não exerce, na arena do Supremo Tribunal Federal, a defesa de interesses de grupos tidos por vulneráveis, hipossuficientes, muito embora em 30% (trinta por cento) de suas ações tenha discutido questões de interesse de vulneráveis (voltadas à atividade pesqueira).

Todavia, a preocupação desse legitimado nem de longe foi a defesa de grupos vulneráveis, mas apontar questão corporativas, buscando a Corte para marcar oposição à questões remuneratórias concedidas pelas casas legislativas e, de certo modo, expondo tais interesses, bem como, em outros casos, para preservação de seu espaço de competência.

Finalmente, pode-se concluir que a arena política – do diálogo entre Executivo e Legislativo – tem-se mostrado mais convidativo à discussão de questões do interesse da presidência do que a terceirização da questão, elevando-a à Corte Suprema. Atribui-se a isso o fato de o presidente possuir atribuições legislativas, a exemplo da iniciativa de projeto de lei, bem como o poder de editar medidas provisórias em casos de urgência e relevância, e mesmo seu poder de barganha com os partidos da base aliada, de modo a utilizá-los como escudo político para o debate na arena jurídico-política que é o Supremo Tribunal.

4.3.1.2.2. Governador de Estado ou do Distrito Federal

Ainda no plano de poder executivo, a Constituição também conferiu legitimidade ao governador de Estado e ao governador do Distrito Federal, mantendo uma correlação lógica com o presidente da República, na medida em que cabe ao governador a função de chefe da administração pública e representatividade administrativa, política e jurídica dos interesses do ente político, dando especialmente atenção a forma federativa de Estado e a possíveis conflitos de competência entre os entes, que pudessem surgir do exercício das competências constitucionais.

Interessante observar que a Constituição de 1988 manteve a designação do cargo conferida a partir de 1947, cuja denominação não existia nos regimes anteriores. Todavia, havia o correspondente nas constituições pretéritas, a exemplo dos cargos de donatário e capitão-mor, no período colonial; presidente de província ou de estado, nos períodos imperial e república velha, respectivamente, sem contudo lhe ter sido outorgada a competência para deflagrar o procedimento de jurisdição abstrata, inovação trazida pelo constituinte de 1988, que a um só tempo conferiu legitimidade e inaugurou um sistema de jurisdição abstrata no âmbito dos próprios estados, ao atribuir competência aos Tribunais de Justiça para apreciar ação direta em face de lei ou ato normativo estadual ou local⁹⁹.

Outrossim, vale dizer que foram consagradas as competências decorrentes do pacto federativo, estabelecendo ao Estado-membro competências residuais, ou seja, aquelas que não foram conferidas à União e aos municípios, de modo que ao governador cabe o exercício e defesa de tais interesses.

Portanto, a razão da inclusão do governador entre os *players* do controle de constitucionalidade se dá basicamente por força da estrutura federativa do Estado brasileiro, havendo, no jogo político, disputas que podem culminar para além dos limites territoriais do ente político que não poderiam ser resolvidas no âmbito da justiça local.

Nesse sentido, e apesar da correlação com o presidente, entendeu o Supremo Tribunal Federal que o governador deva ser inserido na categoria de legitimados especiais (ou interessados), exigindo-lhe a demonstração da pertinência entre o objeto de eventual ação direta

⁹⁹ Art. 125. § 2º. CF/88. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

que venha a propor e o seu espectro de atuação¹⁰⁰, com o intuito de que uma unidade não interfira indevidamente em questões específicas de outro ente federativo.

De todo modo, quanto ao universo de ações propostas perante o STF, verifica-se que o governador é um ator relevante no espaço de poder político que se traduz tal arena, tendo uma atuação significativa na medida em que o número de ações direta propostas, cerca de 2.698, representa um pouco mais de cinquenta por cento (53,85%) de todas as ADI's instauradas na Corte Suprema¹⁰¹, ou seja, mais da metade das ações propostas no STF o foram pelos governadores.

Nesse cenário, a tabela 03, abaixo, demonstra a atuação de cada estado-membro, por região, considerando, pois, o número total de ações direta proposta desde 1988 por cada ente, o percentual em relação ao grupo de legitimado e o percentual em relação ao total de ações propostas.

Tabela 03 – ADIs dos Governadores por Região

Região/Estado	Quantidade
ESPÍRITO SANTO	158
MINAS GERAIS	118
RIO DE JANEIRO	268
SÃO PAULO	229
SUDESTE (TOTAL)	773
PARANÁ	182
RIO GRANDE DO SUL	195
SANTA CATARINA	196
SUL (TOTAL)	573
ALAGOAS	69
BAHIA	72
CEARÁ	79
MARANHÃO	42
PARAÍBA	71
PERNAMBUCO	71
PIAUÍ	55
RIO GRANDE DO NORTE	70
SERGIPE	32

¹⁰⁰ A jurisprudência desta CORTE é pacífica no sentido de que a legitimidade para a propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade, em face de ato normativo oriundo de ente federativo diverso, por governadores de Estado, exige a demonstração de pertinência temática, ou seja, a repercussão do ato, considerados os interesses do Estado. Precedentes. Ausência de pertinência temática. 3. Ilegitimidade ativa do Governador do Estado do Maranhão para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão com o objetivo de instituir imposto de competência da União. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento. (ADO 31 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2018).

¹⁰¹ www.stf.jus.br

NORDESTE (TOTAL)	561
ACRE	20
AMAPÁ	67
AMAZONA	68
PARÁ	43
RONDÔNIA	126
RORAIMA	31
TOCANTINS	53
NORTE (TOTAL)	408
DISTRITO FEDERAL	151
GOIÁS	65
MATO GROSSO	89
MATO GROSSO DO SUL	78
CENTRO-OESTE (TOTAL)	383
TOTAL GERAL	2.698

Fonte: www.stf.jus.br. Data de Atualização: 22/10/17

Na tabela 04, temos a quantidade de ações propostas ou pendentes de julgamento após 2000, conforme o corte metodológico adotado, com a incidência do quantitativo por pauta temática, e, finalmente, o percentual de cada legitimado em razão do total dessas ações, de acordo com o seguinte:

Tabela 04 – ADIs dos Governadores por Pauta

ESTADO	Espécie de Pauta					Total	%
	Corporativa	Administrativa	Política-Institucional	Tributária	Social		
SÃO PAULO	16	35	14	53	20	138	12,31%
SANTA CATARINA	26	28	17	16	23	110	9,81%
RIO GRANDE DO SUL	32	28	28	7	14	109	9,72%
ESPÍRITO SANTO	31	27	17	8	13	96	8,56%
DISTRITO FEDERAL	20	30	13	8	19	90	8,03%
RONDÔNIA	35	14	28	5	3	85	7,58%
PARANÁ	19	12	13	22	6	72	6,42%
RIO DE JANEIRO	25	21	15	6	1	68	6,07%
ALAGOAS	16	9	12	6	5	48	4,28%
AMAPÁ	11	7	13	3	13	47	4,19%
RIO GRANDE DO NORTE	9	6	7	7	3	32	2,85%
MATO GROSSO DO SUL	12	3	6	1	5	27	2,41%
PARAÍBA	11	4	10	2	0	27	2,41%
AMAZONAS	10	2	3	10	1	26	2,32%
MATO GROSSO	12	5	5	4	0	26	2,32%
MINAS GERAIS	7	2	7	7	2	25	2,23%
PIAUÍ	8	2	2	1	1	14	1,25%
GOIÁS	4	1	3	1	3	12	1,07%

RORAIMA	3	2	6	0	1	12	1,07%
CEARÁ	3	2	3	1	2	11	0,98%
PARÁ	4	1	6	0	0	11	0,98%
PERNAMBUCO	7	1	1	2	0	11	0,98%
BAHIA	3	2	4	1	0	10	0,89%
MARANHÃO	2	1	1	2	0	6	0,54%
SERGIPE	1	0	4	0	0	5	0,45%
TOCANTINS	0	0	3	0	0	3	0,27%
ACRE	0	0	0	0	0	0	0,00%
Total	327	245	241	173	135	1121	100,00%
	29,17%	21,86%	21,50%	15,43%	12,04%		

Desses dados, aplicando-se o corte metodológico, observa-se uma redução significativa do volume de ações, o que enfatiza o grande manuseio da ação como instrumento de discussão de questões relevantes. Ademais, constata-se, de um modo geral, que o governador realmente tem uma representação bastante efetiva no âmbito controle abstrato de constitucionalidade, sendo, pois, um importante player no acesso à jurisdição constitucional, de modo que o número de ações propostas reflete um intenso acesso do agente político na defesa dos interesses do ente federativo.

Claro que, numa percepção mais acurada, é possível verificar que essa atuação, quando correlacionada aos diversos estados-membros, demonstra maior acesso de uns em relação a outros, a exemplo do Rio de Janeiro e de São Paulo que estão no patamar superior entre os proponentes dessa categoria de legitimado, em contraponto a Sergipe, Tocantins e Acre, que estão na ponta de baixo, cuja participação é de menor ou nenhuma expressividade.

De outro lado, fazendo uma análise por região é possível constatar que os estados da região sudeste, seguidos dos da região sul, têm um maior nível de propositura de ações, e, em seguida vêm os estados da região nordeste, ficando para trás os da região norte e centro-oeste, levando-se em consideração o total de ação proposta desde 1988, havendo apenas uma pequena inversão quando se toma por base no corte estabelecido (2000), quando então os estados da região norte, com um total de 16,41% de ações propostas, são mais atuantes que os da região nordeste, com 14,63%. Todavia, permanece inalterada as demais posições.

Diante desse quadro, indaga-se: quais são as grandes pautas elevadas à apreciação abstrata de constitucionalidade por esse grupo de legitimado? Qual a natureza dos temas que são postos à discussão no STF?

Com efeito, embora o governador, como dito, seja um legitimado considerado especial, ou interessado, pôde-se verificar que as ações propostas são de variados temas,

compondo todos os blocos do catálogo adotado, o que, de certo modo, não causa surpresa na medida em que o âmbito de competência conferido ao estado-membro e, por isso, a esfera de interesse desse agente, é significativamente ampla, indo de questões envolvendo interesses de servidores a temas sobre conflito federativo no que se refere ao ICMS.

Nesse cenário, verifica-se que a pauta corporativa representa 29,17% (327 ações). Com efeito, representa quase 1/3 das ações propostas. A grande demanda no universo das temáticas de natureza corporativa tem-se a questão envolvendo a concessão de benefícios a servidores públicos, promoções e vantagens remuneratórias, e, em boa parte dessas ações, além do mérito acerca do próprio benefício, aponta-se vício de iniciativa. Os maiores demandantes são o Estado de Rondônia (35), do Rio Grande do Sul (32) e o do Espírito Santo (31).

A pauta administrativa representa 21,86%, o que corresponde a 245 ações, e diz respeito a questões de criação de cargos, estruturas orgânicas no âmbito da administração pública e serviços públicos de modo geral, sendo os principais demandantes o Estado de São Paulo (35), o Distrito Federal (30) e os Estados de Santa Catarina (28) e Rio Grande do Sul (28)

A pauta política-institucional foi objeto de 241 ações, que representa 21,49%. Nessa pauta discute-se, em sua grande maioria, questão da separação de poderes, o controle de um poder sobre o outro, tal como na nomeação de agentes políticos ou de atuação de órgãos autônomos. São os principais demandantes os Estados do Rio Grande do Sul (28) e Rondônia (28) e os Estados do Espírito Santo (17) e Santa Catarina (17).

A tributária corresponde a 15,42%, alcançando o universo de 173 ações. Em regra, a discussão gira em torno do conflito federativo no tocante a algum benefício que conceda isenção ou anistia do ICMS, de modo a criar vantagem para sociedades empresárias, no mais das vezes, atraindo-as para o estado que concede a benesse. Nesse espectro, ainda, discute-se questões acerca de outros benefícios tributários, tal como crédito presumido ou diferimento no recolhimento de isenções tributárias, ou programa diferenciados de arrecadação de tributos. É disparado o maior demandante o Estado de São Paulo (53), seguido pelos Estados do Paraná (22), Santa Catarina (16) e Amazonas (10).

Assim, apesar de haver uma sensação de que a pauta tributária seria a principal causa de acesso à jurisdição abstrata pelo governador, vê-se que a realidade mostra que a atenção desse legitimado não tem se voltado com grande ênfase para essas demandas, na medida em que do universo catalogado (1.121 ações) somente 15,33% (quinze inteiros e trinta e três por cento), cerca de 1/6 das ações, é que se discutiu tema dessa natureza.

A pauta social alcança o patamar de 12,03%, totalizando 135 ações. Em sua maioria diz respeito a questões acerca da defesa do consumidor (girando em torno de contratos

escolares, bancários etc), meio ambiente, tarifa de transporte e questões ligadas à saúde e educação. São os principais demandantes o Estado de Santa Catarina (23), São Paulo (20), Distrito Federal (20), Rio Grande do Sul (14), Amapá (13) e Espírito Santo (13), expressada nas seguintes ações:

Tabela 05 – ADIs dos Governadores – Pauta Social

GOVERNADOR	ADIs
ALAGOAS	ADI 2329 ADI 3127 ADI-5139 ADI-5168 ADI-4959
	ADI-827 ADI-845 ADI-860 ADI-861 ADI-1148 ADI-3178 ADI-3628 ADI-3629 ADI-4723
AMAPÁ	ADI-4726 ADI-4727 ADI-4728 ADI-4729
AMAZONAS	ADI-3394
CEARÁ	ADI-4167
	ADI-1568 ADI-2255 ADI-2750 ADI-3118 ADI-3384 ADI-3425 ADI-3512 ADI-3556 ADI-3738 ADI-3810 ADI-3844 ADI-4943
ESPÍRITO SANTO	
GOIÁS	ADI-2396 ADI-2656 ADI-4848
MATO GROSSO DO SUL	ADI-2019 ADI-3054 ADI-3205 ADI-3866 ADI-4167
MINAS GERAIS	ADI-2113 ADI-2605
PARANÁ	ADI-682 ADI-2477 ADI-2529 ADI-3547 ADI-4167 ADI-4257
PIAUÍ	ADI-2674
RIO DE JANEIRO	ADI-1841
RIO GRANDE DO NORTE	ADI-2643 ADI-2691 ADI-2848
	ADI-820 ADI-1504 ADI-2037 ADI-2072 ADI-2217 ADI-2299 ADI-2302 ADI-2303 ADI-2582 ADI-2663 ADI-2807 ADI-2808 ADI-4167 ADI-4848
RIO GRANDE DO SUL	
RONDÔNIA	ADI-2894 ADI-3031 ADI-3251 ADI-4720
	ADI-1895 ADI-2030 ADI-2177 ADI-2225 ADI-2340 ADI-2341 ADI-2342 ADI-2487 ADI-2706 ADI-2730 ADI-2815 ADI-2865 ADI-3646 ADI-3847 ADI-3852 ADI-4167 ADI-4343
SANTA CATARINA	ADI-4704 ADI-5180 ADI-5285 ADI-5292 ADI-5293 ADI-5307
	ADI-2646 ADI-1276 ADI-1399 ADI-2185 ADI-2239 ADI-3165 ADI-3166 ADI-3402 ADI-3403 ADI-3595 ADI-3729 ADI-3750 ADI-3753 ADI-4007 ADI-5140 ADI-3895 ADI-4019
SÃO PAULO	ADI-4288 ADI-4337 ADI-5273
	ADI-1165 ADI-1358 ADI-1750 ADI-1991 ADI-2752 ADI-2875 ADI-3343 ADI-3534 ADI-3587 ADI-3605 ADI-3623 ADI-3668 ADI-3669 ADI-3670 ADI-3671 ADI-3953 ADI-4072
DISTRITO FEDERAL	ADI-4338 ADI-4676 ADI-5744

Diante disso, apesar do intenso acesso e a utilização efetiva desse instrumento de controle de constitucionalidade, conclui-se no sentido de que não exerce o governador a representatividade do hipossuficiente no âmbito do controle abstrato, até pelo fato de que, para a defesa de pautas sociais, não tem empreendido uma atuação significativa, visto o leque de questões que adentra sua esfera de interesse, justamente concentra-se na defesa dos interesses do ente político, podendo ser justificado tal fato no sentido de que questões estruturais e de natureza política repercutem com maior intensidade na sua esfera de atuação.

4.3.1.3. Estatal autônomo

Dentre os legitimados estatais, mas que não integra a estrutura dos demais poderes, há o procurador-geral da República, que é o chefe do Ministério Público da União, instituição que foi alçada à condição de autônoma com a Constituição de 1988, não integrando, estruturalmente, os poderes constituídos, ou seja, não integra o Poder Executivo, o Poder Legislativo ou o Poder Judiciário, estando delineada constitucionalmente no capítulo que trata dos poderes estatais mas com a natureza de função essencial à justiça, ao lado da Defensoria Pública, da Advocacia Pública e Privada, como instituições essenciais à função jurisdicional do Estado.

4.3.1.3.1. Procurador-geral da República

Prevê a Constituição de 1988, em seu art. 103, inc. VI, que poderá propor a ação direta de inconstitucionalidade o procurador-geral da República. Com efeito, o procurador-geral era, no regime anterior, o único legitimado a deflagrar o processo de jurisdição abstrata de constitucionalidade. Aliás, desde a constituição de 1937 sempre teve papel de importância no sistema de jurisdição constitucional, e com a instituição do controle abstrato de normas ganhou ainda mais relevo a sua participação, visto que detinha o monopólio da representação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Sabido, conforme art. 128, § 1º, da Carta Constitucional de 1988, que o Ministério Público da União tem por chefe o procurador-geral da República, nomeado pelo presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

Todavia, importante observar que o legitimado é o próprio procurador-geral e não o ministério público, em que pese o disposto no art. 6º, inc. I¹⁰², que deve ser lido em harmonia com o art. 46, parágrafo único, inc. I, ambos da LC n. 75/93¹⁰³, cuja conclusão é de que não

¹⁰² Art. 6º Compete ao Ministério Público da União: I - promover a ação direta de inconstitucionalidade e o respectivo pedido de medida cautelar;

¹⁰³ Art. 46. Parágrafo único. O Procurador-Geral da República proporá perante o Supremo Tribunal Federal: I - a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o respectivo pedido de medida cautelar;

caberá a quaisquer dos procuradores gerais de justiça dos estados ou procuradores gerais de outros ramos do Ministério Público deflagrar a jurisdição abstrata de normas no âmbito da Corte Constitucional.

Com efeito, a Constituição conferiu ao procurador-geral da República plena capacidade processual e postulatória, entendendo o STF que se trata de legitimado universal, isto é, que não necessita demonstrar qualquer relação de pertinência entre o objeto da ação e suas funções institucionais e, portanto, sua atuação é a mais ampla possível, podendo circunscrever-se à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ou de quaisquer outros ainda que aparentemente fora desse plexo.

É verdade, no entanto, que a Carta de 1988 e a LC n. 75/93, deram novos contornos à atuação do Ministério Público, que, sem dúvida, foi fortemente ampliada para a defesa de interesses e direitos difusos e coletivos, bem assim a defesa do estado democrático de direito, consoante prevê o art. 129, CF/1988, ao dispor sobre as funções institucionais do Ministério Público, elencando, dentre elas, as seguintes: (a) promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (b) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; (c) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (d) promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; (e) defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; (f) expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; (g) exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; (h) requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; (i) exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Assim, a se espelhar no rol dessas atribuições, é possível indagar se caberia ao procurador-geral o múnus de realizar a defesa do vulnerável (hipossuficiente) na seara da jurisdição abstrata na medida em que dentre tais competências há diversas conferidas à proteção de grupos vulneráveis?

Quanto à atuação em temas envolvendo grupos vulneráveis, é preciso considerar os contornos das temáticas que são elevadas pelo procurador-geral. Contudo, de modo geral, o

Ministério Público atua no (a) processo penal (art. 129, I, CF/88) em face daqueles que cometeram ilícitos penais; (b) na prestação de serviços públicos (art. 129, II 2ª parte, CF/88) em favor dos usuários ou dos administrados de modo geral, (c) em defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF/88), podendo-se dizer em favor da sociedade ou de outros grupos vulneráveis; (d) dos direitos e interesses das populações indígenas (art. 129, V, CF/88), e, enfim, (e) a própria ação direta, quaisquer esfera de interesses ou direitos.

Nesse sentido, considerando que não sofre qualquer limitação para propor ação direta de inconstitucionalidade, os dados acerca da atuação do procurador-geral no âmbito do controle abstrato são bem relevantes, sendo considerado, inclusive, como um protagonista de sucesso na quadra do controle abstrato, a propósito de estudo realizado por HARTMANN¹⁰⁴, no qual aponta que a taxa de sucesso deste legitimado é de 200% em relação ao demais atores da jurisdição abstrata.

Outrossim, cabe dizer que a atuação do procurador-geral é bem diversificada, e corresponde a cerca de 10% (dez por cento) de todas as ações diretas propostas na Corte, ou seja, representa, dentro do corte estabelecido, um total de 1.036 ações diretas propostas ou pendentes de julgamento após o ano de 2000.

Observa-se, assim, que, desse total, 254 questionam temas de natureza administrativa, 178 ações tiveram por objeto pautas corporativas, 393 foram propostas em face de questões de natureza político-institucional, 96 discutem temas com conotação social e, ainda, outras 115 foram propostas com o objetivo de discutir questões tributárias, conforme tabela abaixo:

Tabela 06 – ADIs do PGR por Pauta

Espécie de pauta	Quantidade	%
Administrativa	254	24,52%
Social	96	9,27%
Tributária	115	11,10%
Corporativa	178	17,18%
Política-Institucional	393	37,93%
Total Geral	1036	100,00%
% sobre o total de ADI	17,83%	

(*) Fonte: www.stf.jus.br. Acesso em fevereiro/2018

¹⁰⁴ HARTMANN, Ivar Alberto Martins; Ferreira, Livia da Silva; da Silva Rego, Bianca Dutra. **Deferência ao Fiscal da Lei? A probabilidade de sucesso do PGR nas ações diretas de inconstitucionalidade**. Revista de Estudos Empíricos em Direito. vol. 3, no. 1 (January 2016): p. 161-171

A constatação, portanto, é que a pauta social não é a mais explorada pelo procurador-geral da República. Vê-se que não é um legitimado que tem sua atuação focada em questões eminentemente de cunho social, justificando-se no fato de que o leque de suas atribuições e competências constitucionais se espriem por diversos temas.

De todo modo, percebe-se que o procurador-geral tem centrado seu poder político de atuação na Corte a questões mais ligadas a disputa do espaço de poder, seja pelas pautas de natureza político-institucional, que representam quase 40% da atuação, seja pelas questões de índole administrativa, com 25% dos casos listados. Significa dizer que praticamente 2/3 dessa atuação diz respeito às questões vinculadas necessariamente ao Estado, sua organização e funcionamento, tanto no que se refere ao poder político em si, quanto a questões ligadas aos servidores públicos (temas corporativos).

Nesse sentido, o IV Relatório – Supremo em Números – da Fundação Getúlio Vargas já apontava que *“O principal assunto dos processos da PGR é Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público, concentrando 47,8% dos processos. Entre eles, os principais assuntos são Controle de Constitucionalidade (31,2%) e Servidor Público Civil (23,2%). A concentração de processos sobre direito administrativo no universo de processos propostos pela PGR no controle concentrado de constitucionalidade é maior do que a média no controle difuso nos últimos anos. A PGR questiona o dobro de atos normativos sobre ‘Servidor Público’ do que sobre ‘Direito penal’. Direito civil, por exemplo, sequer está entre os assuntos com mais de 1,5%. O contraste entre a grande litigância da PGR na área de direito administrativo e servidores públicos e sua ausência na área civil, pode ser ilustrado por decisões recentes do Supremo, de grande relevância jurídica e impacto social como a ADI 4815, sobre liberdade de expressão e biografias não-autorizadas”*¹⁰⁵.

Aliás, no tocante às pautas sociais, verifica-se que boa parte da atuação é voltada para questões de interesses coletivos, o que demonstra uma atuação altamente especializada, a exemplo de temáticas como meio-ambiente, proteção de animais, e outras questões de igual natureza.

Nesse sentido, na ADI 5592, o procurador-geral busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, § 3º, inciso IV, da Lei n. 13.301/2016 que admite como medida para contenção de doenças causadas pelo mosquito *Aedes aegypti* a dispersão de substâncias químicas por aeronaves, mediante aprovação de autoridades sanitárias e comprovação científica de eficácia da medida.

¹⁰⁵ **IV Relatório Supremo em Números: o Supremo e o Ministério Público** / [Org.] Joaquim Falcão, Alexandre de Moraes, Ivar A. Hartmann. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. Págs. 19-20.

Na ADI 5626, busca-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 28, §§ 2º e 9º, alínea “a”, parte final, da Lei n. 8.212/1991, que fazem incidir contribuição previdenciária sobre o salário-maternidade, sob o fundamento de que afronta as garantias constitucionais de proteção à maternidade e ao direito das mulheres de acesso ao mercado de trabalho.

Na ADI 5650, pretende-se ver declarada a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei n. 2.894/2004, com alterações da Lei n. 3.972/2013, ambas do Estado do Amazonas, que dispõem sobre reserva de vagas para ingresso no ensino público superior.

Na ADI 5675, a intenção é a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º, inc. III; 3º, inc. II, alínea “c”, e 17 da Lei n. 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre políticas florestais e proteção à biodiversidade naquela unidade federativa.

E, na ADI 5676, a questão é acerca do artigo 1º do Decreto n. 44.175/ 2013, do Estado do Rio de Janeiro, o qual aprova plano de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) de Tamoiós, e estabelece seu zoneamento “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, sob a alegação de que a norma estadual promoveu drástica supressão da área submetida a regime de proteção ambiental.

Já na ADI 5677, a questão diz respeito a representação originada de notícia do Movimento Popular Unificado de Belém (MPUB), ante Lei n. 8.027/2014 do Estado do Pará, que dispõe sobre transporte intermunicipal de passageiros em veículos de aluguel na modalidade lotação.

Finalmente, dentre outras, tem-se a ADI 5703, em que se discute a constitucionalidade da Lei n. 900/2013 do Estado de Roraima, que também foi replicada em outras ADIs com igual alcance para outras leis de outros estados, as quais regulamentavam a vaquejada como prática desportiva e cultural no estado.

Enfim, e só para registrar, o STF entendeu por ser inconstitucional a questão, o que causou certo reboiço, e num exemplo de diálogo constitucional, o Congresso, por meio de suas casas, editou a Emenda Constitucional n. 96/2017, introduzindo o §7º ao art. 225 da Constituição, dispondo que *“Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos”*.

Assim, do que importa, a conclusão que se chega, é que, apesar de considerável atuação e ser um dos mais importantes atores do sistema, não exerce o procurador-geral da República, considerando, pois, a relevância de seu papel e o impacto de sua atuação, a defesa

dos interesses dos vulneráveis como pauta principal e prioritária na arena da Corte Constitucional, dividindo o exercício de sua competência constitucional de acesso ao controle abstrato de normas em pautas de outras natureza, cuja repercussão alcança sem dúvida a sociedade como um todo, mas não especificamente grupos de vulneráveis, que, por vezes, nem mesmo sentem o impacto dessa defesa na esfera de seus interesses.

4.3.2. Legitimados não-Estatais

O constituinte, considerando, à toda evidência, os debates liberais e comunitaristas, além dos legitimados estatais, que representam os poderes constituídos na arena de debate que é a Corte Constitucional, também conferiu a algumas entidades da sociedade civil, e com influência na retomada do regime democrático, o poder de participar do sistema de jurisdição concentrada de constitucionalidade.

Vê-se que a escolha dessas entidades se deve a forte influência desempenhada junto à Assembleia Nacional e toda a contribuição com o desenvolvimento político do país. Com isso, a perspectiva era justamente de personagens com perfis mais ligados às questões de natureza social, apesar de que já era possível conceber uma certa atuação com viés corporativista, ao se conceber instituições de classe ou categorias profissionais.

Desse modo, o constituinte conferiu legitimidade ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, aos partidos políticos, às confederações sindicais e às entidades de classe de âmbito nacional.

4.3.2.1. Conselho Federal da OAB

O Conselho Federal da OAB surgiu da criação, em 1843, do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), instituição pensada e gestada por diversos juristas, entre eles integrantes do Supremo Tribunal. Com efeito, após sua fundação, O IAB organizou seu estatuto, que foi aprovado pelo Governo Imperial mediante o Aviso de 7 de agosto de 1843, estabelecendo em seu art. 2º que “*O fim do Instituto é organizar a Ordem dos Advogados, em proveito geral da ciência da jurisprudência*”.

Posteriormente, dá-se a criação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) nos termos do Decreto n.º 19.408, de 18 de novembro de 1930, assinado por Getúlio Vargas. Em seguida veio o primeiro Regulamento da OAB, que foi aprovado pelo Decreto n.º 20.784, de 14 de dezembro de 1931. E, no art. 4.º do Regulamento, a previsão de criação do Conselho Federal

da OAB (CFOAB), para o exercício das atribuições da Ordem em todo o território nacional. Contudo, foi adiada a implantação do Conselho, que somente foi consolidada com o Decreto n.º 22.478, de 20 de fevereiro de 1933¹⁰⁶.

Em julho de 1994 é editado o novo Estatuto da OAB, conforme Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994, dispondo em seu art. 44 que a OAB é dotada de personalidade jurídica e forma federativa, constituindo-se em serviço público, não mantendo com órgão da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico¹⁰⁷.

Nesse cenário, interessante saber qual a natureza jurídica da OAB. Com efeito, no julgamento da ADI 3026, o STF entendeu que “3. *A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como "autarquias especiais" para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências"*”¹⁰⁸.

Outrossim, prevê o Estatuto que o Conselho Federal (CFOAB) também é dotado de personalidade jurídica própria, com sede na capital da República, sendo órgão supremo da OAB, sendo-lhe atribuída diversas competências, nos termos do art. 54, destinadas, em sua grande maioria, a atividades *interna corporis*, ou cuja finalidade seja precipuamente a defesa dos interesses da corporação e/ou do exercício da advocacia.

Contudo, o art. 54, inc. XIV, dispõe que compete ao Conselho ajuizar ação direta de inconstitucionalidade de normas legais e atos normativos, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e demais ações cuja legitimação lhe seja outorgada por lei.

De todo modo, vê-se que uma coisa é a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e outra é o Conselho Federal da OAB (CFOAB). Não se confundem, apesar de integrarem a mesma estrutura, atípica, no sistema jurídico brasileiro. É que ao mesmo tempo em que se estabelece que o CFOAB é órgão supremo da OAB, também se prevê que goza de personalidade jurídica própria, ou seja, atribui-se dupla natureza jurídica ao Conselho Federal.

A propósito disso, no entanto, apesar de interessante questão, a temática não é objeto de análise da pesquisa aqui proposta. Assim, o que se destaca é que o legitimado para a

¹⁰⁶ <http://www.oab.org.br/historiaoab/antecedentes.htm#iab>

¹⁰⁷ Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade: I - defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas; II - promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.

¹⁰⁸ ADI 3026, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2006, DJ 29-09-2006.

jurisdição abstrata de constitucionalidade, nos termos do art. 103, inc. VII, CF/1988 e art. 54, inc. XIV, da Lei n. 8.906/94 é o Conselho Federal da OAB (CFOAB)¹⁰⁹.

Nesse sentido, cumpre enfatizar que o STF entendeu que o CFOAB é um dos legitimados universais¹¹⁰ e, portanto, não lhe é exigida a demonstração de pertinência temática entre o objeto da ação direta e as funções institucionais da OAB, visualizando supostamente o potencial de atuação da Ordem não só nas questões ligadas aos interesses da advocacia, mas, especialmente, àquelas ligadas à sociedade, traduzindo-se como uma instituição fortemente ligada à defesa dos pilares da Democracia.

Assim, considerando que o Conselho Federal é legitimado universal e, com isso, tem o poder de elevar ao Supremo Tribunal quaisquer espécies de pauta, a indagação que se faz é quais são as temáticas que mais demandam a atuação desse player, quais são os temas considerados mais sensíveis no âmbito de sua atuação.

Para responder a tais questões, verificou-se que, tomando por base o corte implementado para fins da pesquisa, que o Conselho Federal propôs 266 (duzentas e sessenta e seis) ações diretas, o que não representaria um volume considerável de ações, ou seja, que a atuação, dentro da moldura estabelecida, não é tão representativa no sistema de jurisdição abstrata.

Ademais, conforme tabela abaixo, verifica-se que os esforços do Conselho Federal têm sido no sentido de discutir pautas de natureza político-institucional (60,90%), ou seja, uma atuação muita mais voltada para questões de interesses amplos, sendo insignificante a atuação no que diz respeito a pautas de natureza social, pois não corresponde nem a 10% do total de ações propostas. Vejamos:

Tabela 07 – ADIs do CFOAB por Pauta

Espécie de Pauta	Quantidade	%
Administrativa	33	12,41%
Corporativa	33	12,41%
Institucional	162	60,90%
Social	11	4,14%
Tributária	27	10,15%

¹⁰⁹ CF/1988. Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

¹¹⁰ 12. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade ad causam universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, ex vi do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado. ADI 4650, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, DJe 23-02-2016

Total Geral	266	100,00%
% do Total de ADIs	4,58%	

A conclusão é que o Conselho Federal da OAB não é um legitimado que tenha por questão primordial a defesa de pautas ditas sociais, na medida em que tem foco em questões de grupos vulneráveis, até pelo fato de que suas funções institucionais não estabelecem a finalidade de defesa ou tutela de interesses de grupos vulneráveis ou hipossuficientes, apesar de o Supremo tê-lo alçada à condição de legitimado universal. E, enfim, a disputa pelo espaço de poder, dentro do cenário democrático, é, com base nos dados apresentados, mais desafiador à Ordem.

4.3.2.2. Partido Político

Os partidos políticos, apesar de sua origem remontar à Grécia antiga, inclusive tendo sido pensado por Aristóteles, teve seu surgimento, nos moldes assemelhado às agremiações atuais, na Inglaterra do Séc. XVIII, quando se tem notícia da criação, pela primeira vez, de instituições não estatais com o objetivo de congregar pessoas com ideais políticos. Foram os partidos *Whig*, com tendência liberais, e *Tory*, que era integrado pela aristocracia e cujas tendências eram conservadoras¹¹¹.

Com efeito, no Brasil, os partidos políticos tiveram sua origem no império, com o surgimento de dois partidos, o liberal e conservador, isso já no segundo reinado. E, posteriormente, com a República houve a consolidação do modelo partidário¹¹².

É fato, portanto, que os partidos políticos sempre tiveram forte influência nos rumos políticos do estado brasileiro, até mesmo havendo confusão acerca de sua natureza, pois concebidos sob estruturas públicas, tendo em vista que, até a Constituição atual, integravam a estrutura jurídica estatal, ora sendo pessoa jurídica de direito público – autarquia, ora considerados órgãos públicos.

De toda sorte, a Lei n. 9.096/95 (lei dos partidos políticos) definiu, conforme seu art. 1º, que o partido político tem natureza de pessoa jurídica de direito privado, destinando-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Portanto, o partido político, no sistema vigente, não tem natureza estatal, não é um ente ou entidade integrante da

¹¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Os partidos políticos e o paradoxo da democracia representativa**. *Revista latino-americana de estudos constitucionais*. Ano 13, n.16. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014.

¹¹² SANTANO, Ana Claudia. **Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica**. *Resenha Eleitoral (Florianópolis)*, v. 20, n. 2, p. 9-32, ago./dez. 2016. Pág. 19.

estrutura da Administração Pública, condição, inclusive, confirmada pela Lei n. 13.488, de 2017, que acrescentou o parágrafo único ao art. 1º da lei dos partidos políticos para estabelecer que “*O partido político não se equipara às entidades paraestatais*”.

Assim, apesar da discussão que possa surgir a partir disso, quanto a natureza jurídica do partido político e as várias correntes com suas posições, não é objetivo da pesquisa, desvelar tais aspectos, de modo que não se aprofundou no tocante a essa investigação, sendo suficiente identificarmos que, no Brasil, gozam da natureza de pessoa jurídica de direito privado, cuja finalidade é assegurar a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais.

Observa-se, portanto, que cabe aos partidos políticos tanto a representatividade no sistema democrático e a defesa dos direitos fundamentais assegurados na Constituição de 1988, o que levaria, *a priori*, a serem identificados como prováveis atores a assumirem a defesa de valores e pautas de interesses dos hipossuficientes.

Pois bem. O constituinte de 1988 entendeu que esse importante protagonista do processo político de redemocratização do país, deveria não só fazer parte do cenário legislativo, atuando no processo de elaboração de leis, mas também se inserir na arena de discussão judicial de eventual norma, razão pela qual lhe conferiu legitimidade para deflagrar o processo de jurisdição abstrata de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, conforme art. 103, inc. VIII, da Constituição de 1988.

Contudo, para esse ator, o constituinte impôs uma condição, talvez prevendo o surgimento de uma multiplicidade partidária, decorrente do pluripartidarismo adotado por nosso sistema, e, com isso, o uso de legendas para fins outros distintos daquele preconizado pela Constituição, e até mesmo conforme definido por KIRCHHEIMER (1980) ao denominar partidos *catch-all*¹¹³, no sentido de que seria partidos sem ideologia que aceitam tudo, ou seja, toda a espécie de partidários, independentemente de suas orientações ideológicas.

Com efeito, estabeleceu-se que o partido político somente tem legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade quando tiver representação no Congresso Nacional, ou seja, tendo a legenda um deputado federal ou um senador da República, pouco importa em que casa, terá legitimidade para propor a ação direta se tiver um representante do partido a exercer a atividade parlamentar no momento da propositura da ação¹¹⁴.

¹¹³ KIRCHHEIMER, Otto. **El Camino Hacia el Partido de Todo el Mundo**. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Franz (eds.) **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 328-347.

¹¹⁴ EMENTA: Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Partido político. 3. Legitimidade ativa. Aferição no momento da sua propositura. 4. Perda superveniente de representação parlamentar. Não desqualificação para permanecer no pólo ativo da relação processual. 5. Objetividade e indisponibilidade da ação.

Deve-se entender que a razão, ou sentido, de tal exigência, coaduna-se justamente com um dos fins estabelecido pela Carta, visando assegurar a representatividade no sistema democrático, na medida em que não estaria resguardado esse aspecto se o partido não tiver a representação de um parlamentar, com exercício no Congresso Nacional, em seus quadros.

Enfim, no tocante aos dados estatísticos dos partidos quanto à atuação na jurisdição abstrata permite-se um leque enorme de oportunidades, tendo em vista que há uma multiplicidade partidária existente no cenário político brasileiro desde a redemocratização. Sendo que, atualmente, temos 35 (trinta e cinco) legendas, conforme dados extraídos do sítio do Tribunal Superior Eleitoral (tabela abaixo). Bem assim, em razão do próprio papel desempenhado dentro das casas legislativas – os debates políticos intensos entre as diversas legendas. E, ainda, o fato de serem uma espécie de canal dos reclamos da sociedade, especialmente daqueles com algum tipo de simpatia pela agremiação, visto servirem à representatividade democrática.

Nesse cenário, a Tabela 08 – Partidos Políticos contém as atuais legendas, com suas respectivas siglas, seus nomes de registros, a data de registro e o número da legenda, conforme o seguinte:

Tabela 08 – Partidos Políticos

	SIGLA	NOME	REGISTRO	LEGENDA
1	MDB	MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	30.6.1981	15
2	PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	3.11.1981	14
3	PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	10.11.1981	12
4	PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	11.2.1982	13
5	DEM	DEMOCRATAS	11.9.1986	25
6	PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	23.6.1988	65
7	PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	1º.7.1988	40
8	PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	24.8.1989	45
9	PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	22.2.1990	36
10	PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	29.3.1990	20
11	PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	25.10.1990	33

6. Agravo provido (ADI 2618 AgR-AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2004, DJ 31-03-2006)

12	PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	29.10.1991	44
13	PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	19.3.1992	23
14	PV	PARTIDO VERDE	30.9.1993	43
15	AVANTE	AVANTE	11.10.1994	70
16	PP	PARTIDO PROGRESSISTA	16.11.1995	11
17	PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	19.12.1995	16
18	PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	9.5.1996	21
19	PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	18.2.1997	28
20	PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	20.3.1997	31
21	DC	DEMOCRACIA CRISTÃ	5.8.1997	27
22	PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	30.9.1997	29
23	PODE	PODEMOS	2.10.1997	19
24	PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	2.6.1998	17
25	PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	25.8.2005	10
26	PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	15.9.2005	50
27	PR	PARTIDO DA REPÚBLICA	19.12.2006	22
28	PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	27.9.2011	55
29	PPL	PARTIDO PÁTRIA LIVRE	4.10.2011	54
30	PATRI	PATRIOTA	19.6.2012	51
31	PROS	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL	24.9.2013	90
32	SD	SOLIDARIEDADE	24.9.2013	77
33	NOVO	PARTIDO NOVO	15.9.2015	30
34	REDE	REDE SUSTENTABILIDADE	22.9.2015	18
35	PMB	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA	29.9.2015	35

Fonte: TSE. www.tse.jus.br

Diante disso, e dada a quantidade de partidos e suas mais variadas plataformas de atuação, bem como a inclinação ideológica acerca do Estado e de Poder, revela-se inquietante a análise do perfil desse grupo de legitimado.

Com efeito, a tabela demonstra quais são as principais temáticas e as orientações dos que participaram do sistema de jurisdição abstrata, de maneira a permitir uma avaliação mais segura, quanto ao papel desse legitimado no controle de constitucionalidade. Vejamos:

Tabela 09 – ADIs dos Partidos Políticos por Pauta

Espécie de Pauta	Quantidade	%
Política-Institucional	453	48,28%
Social	145	15,50%
Administrativa	135	14,42%
Corporativa	128	13,66%
Tributária	76	8,14%
TOTAL	937	100,00%
% do TOTAL DE ADI	16,12%	

(*) uma (01) ADI proposta pelo PSC que não foi processada, tendo em vista que não havia petição inicial (ADI 4503).

Evidencia-se que há a atuação dos partidos em todas as espécies de pautas, conforme o critério estabelecido, e sendo bastante diversificada, constando-se que a principal temática aduzida pelos partidos no STF é a política-institucional, o que, de certo modo, em parte converge com a finalidade institucional, desses legitimados.

A surpresa, se é que se pode dizer assim, é a pauta social, pois apesar da finalidade e das atividades desenvolvidas pelos partidos, vinculadas aos interesses sociais, seja por assegurar a representatividade no estado democrático, seja pela defesa dos direitos fundamentais, verifica-se que a atuação na defesa dessas questões, ou melhor em busca da preservação de direitos de cunho social, representa apenas 15,50%, ou seja, menos de ¼ de todas ações propostas pelos partidos políticos.

Os dados demonstram, portanto, com bastante clareza o perfil da atuação dos partidos políticos no âmbito da jurisdição constitucional, sendo bastante simbólico a visualização de que pautas outras assumam mais relevo para os partidos, preocupados com questões mais estruturais, ou vinculadas a anatomia do poder do que propriamente as questões de cunho social, certamente por um viés de judicializar questões políticas¹¹⁵ e atrair o debate público na arena do STF.

Ou seja, como bem alerta TAYLOR (2006), pode “*a estrutura institucional influenciar consideravelmente os padrões de uso das cortes, em especial do ponto de vista*”

¹¹⁵ ENGELMANN, Fabiano e Marcio Camargo Cunha Filho. **Ações Judiciais, Conteúdos Políticos: Uma Proposta de Análise para o Caso Brasileiro.** Revista de Sociologia e Política. Curitiba, v. 21, n. 45, p. 57-72, mar. 2013

*comparativo, levando à maior ou à menor contestação judicial da política (ou judicialização da política) em uns casos do que em outros*¹¹⁶.

Nesse sentido, pode-se observar um perfil mais voltado para a pressão de grupos de interesses, seja interno ou por pressão externa, e mesmo com esse viés político-partidário, do que efetivamente atuar em favor de grupos vulneráveis de um modo mais amplo, isto é, na defesa de direitos fundamentais.

Vê-se que há uma forte atuação como *veto points* (TAYLOR, 2006), na medida em que, *“a despeito das pequenas chances de sucesso na arena judicial, políticos podem se beneficiar por contestar políticas majoritárias porque angariam em torno de si considerável atenção pública, decorrente em especial da visibilidade que os meios de comunicação dedicam a esses episódios”*¹¹⁷, buscam a Corte para expor uma decisão estatal da qual discordem ou não tenham participado da tomada de decisão, ou mesmo como forma de expor as medidas ao grande público.

É que, conforme pontua SARMENTO, *“para alguns dos legitimados ativos – como os partidos políticos da oposição -, esta via se torna um poderoso instrumento nas suas lutas, praticamente sem custos políticos ou financeiros, de que podem se valer para tentar reverter derrotas na arena legislativa”*¹¹⁸.

Assim, vale analisar, no âmbito de cada pauta, quais são os partidos que atuam de modo mais relevante, até para se conhecer um pouco mais desse perfil e quais são os temas que mais atraem a atenção e concentram os esforços da legenda para uma rodada de debates fora da arena política.

Desse modo, a tabela abaixo (Tabela 10 – ADIs dos Partidos e as Pautas) apresenta o perfil dos partidos que propuserem ações, sendo observado o número de ações por pauta, o total de cada partido e o percentual que isso representa dentro do número final de ações propostas por esse grupo de legitimado.

¹¹⁶ TAYLOR, Matthew M.; Da Ros, Luciano. **Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política**. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 51, núm. 4, 2008, pp. 825-864

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ SARMENTO, Daniel e Cláudio Pereira de Souza Neto. **Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial**. Revista Quaestio Iuris, vol. 06, n° 02. p. 119-161

Tabela 10 – ADIs dos Partidos e as Pautas

PARTIDO	Administrativa	Corporativa	Política- Institucional	Social	Tributária	Total	%
PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT	20	26	65	22	19	152	16,22%
PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT	29	18	70	27	7	151	16,12%
PARTIDO SOCIAL LIBERAL – PSL	6	32	39	6	7	90	9,61%
PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB	18	1	32	11	9	71	7,58%
PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PCdoB	5	9	32	15	2	63	6,72%
PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB	4	6	26	11	10	57	6,08%
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA BRASILEIRO - PPS	12	2	13	12	2	41	4,38%
PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE - PHS	3	2	27	0	2	34	3,63%
PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL	8	7	9	6	4	34	3,63%
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB	3	5	17	7	1	33	3,52%
PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB	7	5	12	7	1	32	3,42%
PARTIDO LIBERAL – PL	1	3	19	3	1	27	2,88%
PARTIDO DA FRENTE LIBERAL – PFL	3	0	10	4	3	20	2,13%
PARTIDO VERDE – PV	7	3	5	4	1	20	2,13%
PARTIDO DA REPÚBLICA – PR	2	2	10	2	1	17	1,81%
PARTIDO PROGRESSISTA – PP	1	0	10	1	3	15	1,60%
PARTIDO SOCIAL CRISTÃO – PSC	0	0	10	2	0	12	1,28%
PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL - PMN	2	1	5	1	0	9	0,96%
PARTIDO SOCIAL TRABALHISTA – PST	1	1	7	0	0	9	0,96%
PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO - PPB	0	2	5	1	0	8	0,85%
PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO - PTC	1	2	4	0	1	8	0,85%
PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD	1	0	4	0	0	5	0,53%
PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO - PSDC	0	0	3	0	1	4	0,43%
PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO - PSTU	0	0	2	2	0	4	0,43%
PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL - PTN	1	0	3	0	0	4	0,43%
PARTIDO DA REEDIFICAÇÃO DA ORDEM NACIONAL - PRONA	0	0	1	1	1	3	0,32%
PARTIDO DEMOCRATA CRISTÃO – PDC	0	0	3	0	0	3	0,32%
PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS	0	1	2	0	0	3	0,32%
PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA - PRP	0	0	3	0	0	3	0,32%
PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO - PRTB	0	0	2	0	0	2	0,21%
PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL - PT DO B	0	0	2	0	0	2	0,21%
PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO - PRB	1	0	0	0	0	1	0,11%
TOTAL GERAL	136	128	452	145	76	937	100,00%

Como destacado, quanto às questões de natureza política-institucional, é a que ganha maior concentração dos esforços desse legitimado, com quase 50% do volume de ações. E na liderança acerca da atuação temos o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e o PT (Partido dos Trabalhadores) com 135 ações de um total de 452, o que representa quase 30% do total desse eixo temático. Ou seja, é bem representativa a atuação desses dois partidos no conjunto de ações que tiveram por objetivo questionar alguma norma cujo alcance fosse de natureza política-institucional.

No que se refere à pauta social, o PT (27) e o PDT (22) também são os mais atuantes, apesar de que, embora se destaquem dentre os que propuserem ações dessa natureza, a atuação geral é bastante inexpressiva e, por isso, considerando o total de ações propostas, somente se alcança cerca de 5% desse conjunto, o que revela, igualmente, que esses dois partidos não destoam dos demais, não tendo a pauta social como item de suas preferências.

Em relação à pauta corporativa, o PSL (Partido Social Liberal) ganha a dianteira, mas PDT e PT aparecem novamente em destaque. É de se ressaltar que a pauta corporativa diz respeito a reajuste, remuneração, promoções ou outros benefícios conferidos a servidores públicos de um modo geral. Daí cabe a indagação, porquê um partido de pouca expressividade, como é o PLS, teria, dentro dessa atuação, uma preocupação maior com tais pautas? Aliás, a surpresa dentre os partidos é justamente a atuação do PLS, pois aparece em terceiro lugar, considerando o quantitativo geral de ações propostas.

Assim, em consulta ao sítio eletrônico da legenda (<https://www.pslnacional.org.br>) pode-se constatar que se trata de partido com perfil liberal-conservador, tendo como diretrizes, em síntese, os seguintes pontos: a) segurança pública nacional; b) combate à violência; c) políticas de proteção às fronteiras; d) combate ao comunismo e socialismo; e) proteção à propriedade privada e à vida; f) proteção intransigente à democracia e à liberdade de cada cidadão; g) redução do tamanho do Estado; h) garantia de prestação de serviços públicos de qualidade e de eficiência nas áreas de saúde e educação; i) incentivo a todas as formas de livre iniciativa privada; j) combate à censura, ao constrangimento e aos desequilíbrios morais e sociais, decorrentes do discurso “politicamente correto”; k) combate à sexualização precoce de crianças; l) combate à apologia da ideologia de gênero; m) combate aos privilégios decorrentes de “quotas” que resultem na divisão do povo, seja em função de gênero, opção sexual, cor, raça, credo; n) combate frontal à corrupção endêmica instalada no Brasil, em todas as suas formas, níveis e esferas; e, ainda, o) vedação a aliança com partidos de esquerda, com inclinação comunista ou socialista, o que, de certo modo, explica a opção de ir contra leis que estabeleçam benefícios à corporações do serviço público, de modo geral.

Vê-se, pois, que atuação desse partido sem dúvida não é apenas com objetivo de vitória, visando afastar, impedir ou limitar a incidência da lei, por entendê-la inconstitucional, mas, de igual forma, como estratégia de atuação política para buscar o palanque judicial, ante a visibilidade que se obtém com esses debates no âmbito da Corte¹¹⁹.

¹¹⁹ TAYLOR, Matthew M.; Da Ros, Luciano. **Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política.** Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 51, núm. 4, 2008, pp. 825-864

Em relação a pauta tributária, novamente aparece o PDT, agora acompanhado do PSB (Partido Socialista Brasileiro), e aqui o que se extrai é que, mais uma vez, esses partidos atuam como *veto points*, tanto no sentido técnico, por entender inconstitucional a lei que estabelece algum tipo de vantagem ou benefício para sociedade de empresários ou ramos empresariais ou mesmo criando novas incidências tributárias a alcançar a sociedade em geral, atuação alinhados ao pensamento comunitarista, mas, de igual forma, buscam a discussão, no âmbito do holofote da Corte, para marcar território (estratégia de visibilidade), com o intuito de angariar simpatia por parte da sociedade.

E, finalmente, quanto à pauta administrativa, mais uma vez PT (29) e PDT (20) são os mais atuantes, seguidos pelo PSDB (18), sendo destaque a atuação fortemente voltada para contestação da política de concessão de serviços públicos e desestatização.

No tocante ao Partido do Trabalhadores observa-se que a ADI 5551 teve por objeto o PPI – programa de parceria de investimento; na ADI 3701 a alienação do poder acionário do Banco Nossa Caixa; na ADI 2416, a alienação de terras rurais pelo Governo do DF, via empresa pública Terracap.

É interessante destacar que a última ADI do PT proposta contra legislação federal foi a ADI 2565, na qual se questionava a possibilidade de contratação temporária de pessoal no caso de greve de servidores públicos, prevista na Medida Provisória n. 10/2001, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e depois disso, apenas foi proposta ADI contra legislação estadual. E, posteriormente, somente com a ADI 5551, questionando a Medida Provisória n. 727, de maio de 2016, é que se verifica novamente uma atuação contra norma federal.

Vê-se, portanto, na linha da pesquisa feita por TAYLOR¹²⁰, quando da análise da judicialização da política entre os governos FHC (1995 a 2002) e Lula (2003 a 2010), e ainda considerando o governo Dilma (2011-2014 e 2015-maio/2016¹²¹), que a atuação do PT converge para o que denominou de “*uso político-partidário dos Tribunais*”, ou seja, a utilização dos instrumentos de deflagração da jurisdição constitucional efetivamente como “*veto points*”.

¹²⁰ TAYLOR, Matthew M.; Da Ros, Luciano. **Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política**. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 51, núm. 4, 2008, pp. 825-864

¹²¹ Em 12.05.2016 ocorreu a admissão do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e o seu afastamento do exercício da presidência, finalizado em 31.08.2016 em virtude do julgamento do processo e a decretação da perda do cargo.

O PDT, nessa pauta, contesta, com a ADI 589, o Programa Nacional de Desestatização, nas ADI's 2780, 2788 e 2789 alterações na Lei de Licitações; e na ADI 5564 do sistema de conta única do Poder Executivo do Mato Grosso. Ou seja, há uma atuação balanceada entre a atuação contra legislações estaduais e a federal.

Quanto ao PSDB, também é possível observar uma atuação forte como *veto points*, justamente após o final do governo FHC, quando o partido então vira oposição aos governos Lula e Dilma, de modo que se verifica especialmente uma atuação voltada a contrastar o governo federal, identificando-se essa estratégia nas ADI's 4038, 4044, 4045, 4046, 4047, 4048, 4049, 4050 e 4123 que têm por objeto a impugnação de Medidas Provisórias federais e na ADI 4645, cujo objeto é a Lei n. 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratação – RDC.

Portanto, o que os números apontam é que tanto PDT (152) quanto PT (151) têm um maior volume de ações, considerando que, nesse recente período de redemocratização, ficaram na chamada oposição governamental, utilizaram a arena judicial para reverberar a insatisfação no tocante as pautas governamentais assumidas no parlamento, buscando com isso o STF para, em um terceiro turno, tentar impedir normas que entenderam ser violadoras de seus fundamentos ideológicos ou mesmo como estratégia de expor o governo.

Em terceiro lugar, como dito, aparece o PSL (90), o que realmente causa surpresa, por não se tratar de um partido político com expressão no jogo político nacional, por ser inclusive considerado uma sigla pequena. Aliás, atualmente, conta apenas com oito (08) parlamentares, todos deputados federais, conforme consulta feita ao sítio do Congresso Nacional¹²².

Assim, a conclusão que se chega é que os partidos políticos não estão inclinados a defesa de pautas sociais, de modo prioritário ou como objetivo principal, visto que essas representam um pouco mais de 15% das ações que propuseram, e mesmo os mais atuantes nessa esfera também não ultrapassam o patamar de 20% dentre as questões que lhe são afetas, justificando-se esse cenário no fato de que questões político-institucionais chamam mais a atenção da mídia e da sociedade do que as pautas sociais, visto que em grande parte dessas temáticas é possível desagradar parte dos eleitores.

¹²² Consulta realizada em maio/2018, sendo possível verificar os parlamentares por partido, por região (estado), etc. No período constavam como parlamentares do PSL os deputados federais Carlos Manato/ES, Delegado Francischini/PR, Delegado Waldir/GO, Eduardo Bolsonaro/SP, Jair Bolsonaro/RJ, Major Olímpio/SP, Marcelo Álvaro Antônio/MG e Professor Victório Galli/MT. <https://www.congressonacional.leg.br/parlamentares/em-exercicio>

Ademais, verifica-se que os partidos, em regra, buscam a instância judicial como estratégia para se valorizar ou para tentar promover uma nova rodada de debates e, de certo modo, criar obstáculos ao poder político, atuando como *veto points*.

Desse modo, e de forma aparentemente contraditória, não são os partidos políticos inclinados a defesa de pautas sociais – o que espelha uma atuação mais elitizada e a disputa de poder, deixando de cumprir parte de suas finalidades que é justamente a representação democrática, razão pela qual não se pode discordar do pensamento de BONAVIDES, ao analisar o paradoxo da democracia representativa, e assinalar que “*as democracias representativas padecem de um mal singular decorrente de estarem especadas em instituições que não exercem internamente nenhuma, ou quase nenhuma, prática democrática*”.

4.3.2.3. Confederação Sindical

O debate entre liberais e comunitaristas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, redundou na inclusão, pelo constituinte, entre os legitimados para deflagrar o processo de jurisdição abstrata, de entidades vinculadas à sociedade civil (XIMENES, 2010: 69). Nesse sentido, a Constituição de 1988 atribuiu à Confederação sindical, nos termos do art. 103, inc. X, a legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, não se estabeleceu como ator do processo abstrato os sindicatos ou as federações, mas tão-somente as confederações sindicais. Trata-se, por evidência, de pressão das corporações sindicais em se fazer representar em todos os foros quando do processo de formação da Constituição de 1988, mas, especialmente, por buscarem a participação popular nos desígnios não só político, como na arena de debate jurídico das grandes questões nacionais.

Com a razão XIMENES ao afirmar que “*a ideia é que todo cidadão possa ser um ‘autor’ da Constituição, auxiliando na construção interpretativa do texto constitucional. O inciso que mais se aproximou deste ideal é o nono do art. 103, que inseriu na relação de entes legítimos para propor a ADI as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional*”¹²³.

E o que é uma confederação sindical? Sinteticamente, pode-se afirmar que é uma organização sindical de grau superior que reúne no mínimo três federações sindicais de uma mesma categoria econômica ou profissional. Ou seja, trata-se de pessoa jurídica de direito

¹²³ XIMENES, Julia Maurmann. **O Comunitarismo e Dinâmica do Controle Concentrado de Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Pág. 79.

privado, com fins sociais, que incorpora em sua estrutura outras entidades sindicais de estrutura menor.

Dessa forma, temos, nos termos do art. 535 da CLT, as confederações formadas por federações de Sindicatos de empregadores, tal como: Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional de Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos, Confederação Nacional de Transportes Terrestres, Confederação Nacional de Comunicações e Publicidade, Confederação Nacional das Empresas de Crédito e Confederação Nacional de Educação e Cultura.

Temos, ainda, as confederações formadas por federações de Sindicatos de empregados, a exemplo da: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade, Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura. E, finalmente, a Confederação Nacional das Profissões Liberais.

Observe, portanto, apesar do ideal comunitarista de acesso à cidadão comum, que se trata de entidades com viés fortemente voltado para questões vinculadas as suas representações, de modo que o perfil não se dissociará das pautas de interesses da categoria econômica ou profissional que representam, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 11 – ADIs Confederação Nacional por Pauta

CONFEDERAÇÃO	Administrativa	Corporativa	Institucional	Social	Tributária	Total
CONF. DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB	21	28	4	4	9	66
CONF. NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC	23	8	6	10	19	66
CONF. NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS - CNPL	8	6	5	9	8	36
CONF. BRAS. DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL	4	19	4	4	2	33
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS - CNTM	5	0	0	6	18	29
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI	7	4	1	10	4	26
CONF. NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT	5	1	3	7	8	24
CONF. NACIONAL DA SAÚDE - CNS	5	2	2	8	4	21
CONF. NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN	5	2	0	11	2	20
CONF. NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA	5	4	2	5	2	18
CONF. NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF	6	2	3	3	4	18
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC	6	2	1	7	0	16
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO - CNTE	2	2	1	7	0	12

CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONTEE	0	1	2	6	1	10
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA – CONTAG	5	0	0	5	0	10
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES MARÍTIMOS, AÉREOS E FLUVIAIS – CONTTMAF	3	0	0	6	0	9
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE – CNTS	3	0	1	3	2	9
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS EMPRESAS DE CRÉDITO – CONTEC	3	0	2	3	1	9
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES – CNTTT	3	0	1	3	1	8
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO E CULTURA - CNTEEC	2	0	1	2	1	6
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE – CONTRATUH	2	0	1	3	0	6
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS – CNTA	2	0	1	2	0	5
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM COMUNICAÇÕES E PUBLICIDADE - CONTCOP	0	0	1	2	1	4
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES LIBERAIS UNIVERSITÁRIOS REGULAMENTADOS – CNTU	1	1	0	2	0	4
CONF. NACIONAL DOS VIGILANTES, EMPREGADOS EM EMPRESAS DE SEGURANÇA, VIGILÂNCIA E TRANSPORTES DE VALORES E DOS CURSOS DE FORMAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DE VIGILANTES, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SIMILARES E SEUS ANEXOS E AFINS – CNTV – OS	1	2	0	1	0	4
CONF. DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF	3	0	0	0	0	3
CONF. NACIONAL DOS INTEGRANTES E BENEFICIÁRIOS DAS FORÇAS ARMADAS - CONFAMIL	1	1	1	0	0	3
CONF. BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS - COBAP	0	0	0	2	0	2
CONF. NACIONAL DO TURISMO - CNTUR	1	0	0	1	0	2
CONF. NACIONAL DOS DIRIGENTES E LOGISTAS - CNDL	0	1	0	0	1	2
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES DO RAMO FINANCEIRO - CONTRAF/CUT	0	1	1	0	0	2
CONF. NACIONAL DOS USUÁRIOS DE TRANSPORTES COLETIVOS RODOVIÁRIOS, FERROVIÁRIO, HIDROVIÁRIO E AÉREO – CONUT	2	0	0	0	0	2
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES - CNTTT	0	0	0	1	0	1
CONF. DAS FEDERAÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES DE ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DO BRASIL - CONFAB	0	1	0	0	0	1
CONF. NACIONAL DAS COOPERATIVAS DE TRANSPORTE - CONFETRANS	1	0	0	0	0	1
CONF. NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM	0	1	0	0	0	1
CONF. NACIONAL DOS METALÚRGICOS DA CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CNMCUT	0	0	0	0	1	1
CONF. NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS - CNSP	1	0	0	0	0	1
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA GRÁFICA, DA COMUNICAÇÃO GRÁFICA E DOS SERVIÇOS GRÁFICOS - CONATIG	0	0	0	1	0	1
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - CONATEC	0	0	0	1	0	1
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO NO ESTADO DE RONDÔNIA	0	1	0	0	0	1
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL – CNTSS/CUT	1	0	0	0	0	1
CONF. NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E DO MOBILIÁRIO – CONTRICOM	0	0	0	1	0	1
Total Geral	137	90	44	136	89	496
%	27,62%	18,15%	8,88%	27,41%	17,94%	100,00%

Com efeito, dos números apresentados, o que se verifica é que as duas entidades mais atuantes são a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB e a Confederação Nacional do Comércio - CNC, ambas com 66 (sessenta e seis) ações propostas. Enquanto, a CSPB está voltada para pautas corporativas dos servidores públicos, a CNC tem em seu portfólio concentrado nas pautas administrativas e tributárias como de maior preferência.

De todo modo, o que se observa, no âmbito desse conjunto de legitimado, é, primeiro, a atuação não é tão representativa, e que as principais pautas são temas administrativos (27,62%), mas, enfim, a questão social ganha certo destaque (27,41%), ou seja, mais de 50% da atuação, que é especialmente ligada às condições da prestação de trabalho, alcançando temas ligados ao descanso semanal remunerado, a incidência de questões previdenciárias, a exemplo da discussão acerca da aposentadoria urbana e rural.

Por isso, conclui-se que, apesar desse grupo de legitimado ter boa atuação no que se relaciona às pautas sociais, não se pode dizer que estão inclinados a defesa de pautas de grupos vulneráveis ou de hipossuficientes, visto que a atuação é sempre ligada ao interesse da categoria profissional ou econômica que representam, e, ademais, a sua participação no controle abstrato de constitucionalidade tem sido bem reduzida, não alcançando nem 10% (dez por cento).

4.3.2.4. Entidade de Classe

A Constituição traz, ainda, dentre os legitimados para deflagrar o processo de jurisdição abstrata a entidade de classe, conforme art. 103, inc. IX, no esteio do ideal de participação popular na jurisdição constitucional. Todavia, estabeleceu que tal ator deve ter atuação em âmbito nacional.

Assim, de pronto cabe a indagação: Qual é o alcance de ser uma entidade de classe? E o que corresponde a ser nacional?

Nesse sentido, conforme GALVÃO, *“As entidades de classe constituem uma sociedade de empresas sob a forma pessoas jurídicas de direito privado e tem natureza de associação civil sem fins lucrativos constituída para prestar serviços aos seus associados. Atuam na defesa de direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam. Caracterizam-se pelo agrupamento de empresas de um determinado setor*

para a realização e consecução de objetivos e ideais comuns. São exemplos de entidades de classe, as confederações, as federações, as associações, os sindicatos e as cooperativas”¹²⁴.

De certo que se trata de organizações que integram a sociedade civil, não se constituindo exatamente no modelo de empresas, mas como organizações – fundações, cooperativas, e mais especificamente as associações, o que por si só, tendo em vista a variedade de modelos, não há, de fato, como ter uma visão exata do que seja entidade de classe, de modo que *“a noção de entidade de classe abarca grupo amplo e diferenciado de associações, que não podem ser distinguidas de maneira simples*”¹²⁵.

No entanto, até para se ter uma orientação, pode-se dizer que a noção de entidade de classe perpassa por sua formação, constituição, ou seja, grupamento de pessoas que buscam os mesmos fins.

Na verdade, não há no ordenamento jurídico brasileiro uma definição precisa do termo, levando a crer que o constituinte pretendia que fosse a sociedade civil organizada a ter tal natureza, revelando mesmo os ideais comunitaristas no sentido de o povo como participante do processo político e das decisões fundamentais do Estado, considerando, pois, como entidade de classe as associações civis e entidades da sociedade civil organizada, permitindo uma maior abertura do debate constitucional, na linha preconizada por HÄRBELE, bem como a efetiva garantia da democracia e da representação de dados interesses, visto que *“A liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista permite uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política*”¹²⁶.

Classe, como bem definiu FAORO (2000) *“se forma de um grupo disperso, não repousa numa comunidade, embora possa levar, pela identidade de interesses, a uma ação congregada, a associações e comunidades, criadas e desfeitas ao sabor das atividades propostas ocasionalmente ou de fins a alcançar, em benefício comum*”¹²⁷.

Todavia, entendeu o STF que as entidades de classe, para proporem a ação direta, devem atender aos seguintes requisitos: (i) ser compostas por pessoas naturais ou jurídicas; (ii) ser representativas de categorias econômicas e profissionais homogêneas; e (iii) ter âmbito

¹²⁴ GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Entidades de classe – A definição segundo o STF e o TSE**. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www.relgovemfoco.com.br/entidades-de-classe-a-definicao-segundo-o-stf-e-o-tse/>>. Acesso em março/2018.

¹²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira e Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, pág. 1180.

¹²⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. Pág. 104.

¹²⁷ FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. 10ª ed. Vols. I e II. São Paulo: Globo, 2000. Pág. 24.

nacional, o que significa ter representação em, pelo menos, 9 (nove) Unidades da Federação (Estados ou Distrito Federal), conforme orientação que restou consolidada por ocasião do julgamento da ADI 4.294.

Ou seja, a Corte firmou-se no sentido de que a entidade de classe é a reunião de pessoas, de uma mesma categoria profissional ou econômica, homogênea, de maneira que devem ter similitude na atividade profissional ou econômica que realizam, o que, à toda evidência, restringe sobremaneira o acesso à jurisdição constitucional por parte desse grupo, especialmente quando o próprio constituinte condicionou a sua participação, àquelas que demonstrem uma estatura nacional.

Nesse sentido, para determinar o alcance da expressão âmbito nacional, a Corte, na falta de disposição legal específica, entendeu por aplicar analogicamente o art. 7º, §1º, da Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)¹²⁸, exigindo que, em regra, a entidade tenha filiados em pelo menos um terço das unidades da federação, exigindo, portanto, que a representatividade tenha alcance em parcela considerável do território nacional.

Contudo, como defende BRANDÃO (2014), não se deveria restringir o termo classe na medida em que *“essa interpretação (i) não tem qualquer fundamento direto no Texto Constitucional ou na vontade do constituinte, (ii) não resulta necessariamente em uma redução dos números processuais da Corte e (iii) tampouco é a leitura mais consoante com os fundamentos democráticos da própria Carta. Assim, defende-se que, para fins do controle abstrato de constitucionalidade, a expressão “entidade de classe de âmbito nacional” deve ser entendida como: entidade composta por pessoas naturais ou físicas, de composição homogênea, que sejam representativas de grupo sociais, políticos, econômicos ou profissionais, respeitada a pertinência temática entre a questão que o grupo está demandando e seu objeto social, além do requisito inicial da existência de membros em, ao menos, nove estados da federação”*¹²⁹.

Vê-se, portanto, que essas restrições, aliada ainda a exigência da demonstração de pertinência temática para atuação, redundam em significativo óbice ao acesso à jurisdição

¹²⁸ Lei n. 9.096/1995. Art. 7º, §1º. Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles”.

¹²⁹ BRANDÃO, Rodrigo e Daniel Capecchi Nunes. **O STF e as entidades de classe de âmbito nacional: a sociedade civil e seu acesso ao controle concentrado de constitucionalidade**. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 1. pp. 164-196

abstrata por outras espécies de organizações da sociedade civil, ou melhor de outras associações, em especial as com viés social.

De todo modo, cabe verificar quais são as principais pautas discutidas por esse legitimado. Quais são suas preferências. E quem são os grandes provocadores da jurisdição abstrata no âmbito desse grupo.

Nesse sentido, quanto às pautas a tabela abaixo bem demonstra uma atuação bem diversificada. Vejamos:

Tabela 12 – Entidades de Classe por Pauta

Espécie de Pauta	Quantidade	% do Total
Administrativa	307	32,52%
Institucional	266	28,18%
Corporativa	173	18,33%
Social	113	11,97%
Tributária	80	8,47%
S/Inicial (ADIs sem petição)	5	0,53%
Total Geral	944	100,00%
% SOBRE O TOTAL DAS ADIs		16,25%

Com efeito, da análise desses dados, o que se vislumbra é que a participação das entidades de classe, em relação à atuação na defesa das chamadas pautas sociais, é ainda bem tímida (11,97%), não representando nem mesmo um quinto (1/5) dos grandes temas que elevam à Corte, o que não é surpreendente, visto os óbices já listados no sentido de vinculação dessa categoria a classe profissional ou econômica.

Assim, o que mais se apresenta são questões de natureza administrativa, institucional e corporativa, o que significa um intenso uso da arena do STF para temas envolvendo a disputa de poder e espaço no cenário político-administrativo, bem como de questão de interesse das corporações, a exemplo da instituição ou disputa por benefícios ou manutenção do *status* de determinadas categorias.

Observe que até mesmo no que diz respeito às pautas sociais, o que se verifica é a atuação de diversas associações – quase sempre ligadas às prestadoras de algum serviço público sob delegação estatal – que buscam afastar leis ou atos normativos que visam proteger determinado grupo de vulnerável, especialmente a tutela do consumidor.

Então, a reflexão que se faz é que, apesar de toda a construção que se pretendeu dar a esse legitimado, o desenho que se tem é que as entidades de classe estão mais empenhadas em lutas (disputas) de questões macro-institucional, voltadas ao campo político ou do Estado, e de

questões de categorias profissionais (corporativas) do que efetivamente um embate em prol de pautas ligadas aos interesses de vulneráveis, sendo oportuno apontar, por exemplo, que entre os dez maiores litigantes desse grupo estão entidades que representam corporações de agentes públicos, conforme se pode depreender da tabela a seguir:

Tabela 13 – Entidades de Classe (maiores proponentes)

ENTIDADE DE CLASSE	ADI	%
ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB	142	15,04%
ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL – ADEPOL	73	7,73%
ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR	59	6,25%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP	57	6,04%
ANAPE - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO	43	4,56%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES	39	4,13%
ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON	39	4,13%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAMATRA	29	3,07%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES – ACEL	29	3,07%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ANSEMP	24	2,54%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - ABRAFIX	23	2,44%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP	23	2,44%
AJUFE - ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL	18	1,91%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA ELETRICA E ELETRONICA ABINEE	12	1,27%
FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS – FEBRAFITE	11	1,17%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – AMPCON	10	1,06%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – AUDICON	9	0,95%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO – ABERT	7	0,74%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RADIODIFUSÃO, TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES - ABRATEL	7	0,74%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES – ANUP	6	0,64%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL – ADPF	6	0,64%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS PÚBLICOS – ABRAP	6	0,64%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES DE SEGURANÇA DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO - AGEPOLJUS	6	0,64%
TELCOMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS	6	0,64%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JUIZES CLASSISTAS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAJUCLA	5	0,53%
ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	5	0,53%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS – ANTU	5	0,53%

Nesse sentido, verifica-se que esses são, por assim dizer, as associações com maior expressão na atuação no âmbito do controle abstrato, podendo-se constatar que se trata de corporações de interesse de agentes públicos ou de concessionárias de serviço públicos.

De todo modo, conforme Anexo I – na qual se apresenta a tabela com os dados totais desse legitimado, chega-se a um total de 944 ações diretas propostas, o que representa cerca de 16,25% do total geral de ADIs.

Portanto, o cenário que se apresenta, com esses números, é que a participação de grupos desinteressados em questões meramente sociais é insignificante, sendo representativa no sentido de se afirmar que não há uma efetiva participação em defesa de grupos vulneráveis ou de pautas afetas a essa categoria social, ou seja, o que se pode concluir é que a temática de defesa de direitos fundamentais ligadas a grupos minoritários ou mesmo de interesse da comunidade não são temas que ganham repercussão ou destaque entre os atores que integram a esfera desse legitimado, por atuarem na verdade com um estamento e não classe, nos exatos termos do pensamento de FAORO (2010).

É de se reconhecer, todavia, que a dificuldade em se ter nesse grupo de legitimado quem defenda pautas dessa natureza esbarra também nos óbices criados pelo STF na medida em que exige que a entidade de classe seja orientada a defender pautas de categoria profissionais ou econômica, que sem dúvida mitiga o papel e o potencial alcance da atuação dessas entidades, que deveria possibilitar também o ingresso de instituições com esse viés social e que visem a defesa de interesses dos necessitados ou vulneráveis.

Com isso, a conclusão que se chega não destoia do que já apontava FERREIRA (2008), em estudo no qual se constatou que *“a construção jurisprudencial do STF, limitando a categoria de entidades de classe àquelas que possuam interesse profissional ou econômico comum, gerou a impossibilidade do acesso ao controle abstrato de entidades voltadas a defesa de direitos. Dessa maneira, verifica-se que, a despeito do voto de confiança do constituinte na sociedade civil, “dentre as entidades classificadas como de defesa de interesses difusos e coletivos, nenhuma teve ações julgadas no mérito. Todas as associações ou foram julgadas como partes ilegítimas para propósito de ação [...] ou tiveram suas ações prejudicadas”*.

E, pior, com relação a esse legitimado, pode-se afirmar que o cenário não foi alterado do que já apontava alguns estudiosos (COSTA e BENVINDO, 2014; FALCÃO, CERDEIRA e ARGUELHES, 2014) no sentido de que *“a atuação do STF na defesa de grupos minoritários ou da manutenção das regras do jogo democrático é apenas uma pequena fração do total do que é decidido pelo Tribunal. Em regra, tais estudos relevam que a maior parte do que é decidido pela Corte se dá em função de interesses do próprio Estado ou de elites econômicas e políticas. Desse modo, novos elementos para reflexão são adicionados ao debate, tornando a questão ainda mais complicada”*.

Por isso, pode-se afirmar que, apesar do ideal comunitarista e dos debates na constituinte, visando o ingresso de legitimado que promovesse o acesso do cidadão, especialmente de grupos vulneráveis, à jurisdição constitucional, a atuação desse legitimado não revela uma representação adequada dos interesses dos hipossuficientes no controle abstrato de constitucionalidade.

4.4. Não legitimados que participam da jurisdição abstrata

Verifica-se que além dos legitimados, o constituinte trouxe a previsão da participação do advogado-geral da União como agente a realizar uma espécie de contraditório especial, ao imputar-lhe o ônus de realizar a defesa do ato impugnado. Ademais, apesar de não constar expressamente do texto constitucional, mas justamente nessa busca por legitimidade democrática do sistema abstrato e do papel da Suprema Corte, com as alterações processuais, surge a figura do *amicus curiae*, que remete a um modelo colaborativo a permitir a participação de outros atores no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade.

4.4.1. Advogado-geral da União

O advogado-geral da União, conforme prevê o art. 131, §1º, CF/1988, é o chefe da Advocacia-Geral da União (AGU) que *“é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”*. É, portanto, a AGU órgão que tem a função constitucional de representar, judicial e extrajudicialmente, a União, suas autarquias e fundações.

Com efeito, além da atribuição de conduzir a AGU, o advogado-geral ganhou relevante papel no âmbito do controle de constitucionalidade na medida em que o constituinte estabeleceu a atuação como defensor das leis ou atos normativos impugnados (*defensor legis*), cabendo-lhe, pois, a função de exercer uma espécie de contraditório, com o objetivo de defender o ato normativo apontado como inconstitucional, consoante prevê o art. 103, §3º, ao dispor que *“Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado”*.

Nesse aspecto, é interessante observar que não foi conferida ao advogado-geral a legitimidade para deflagrar o processo de jurisdição abstrata, mas sim a defesa do ato impugnado, de modo que exercerá a função de contrapor os argumentos apontados como violadores da Constituição.

É preciso atentar, no entanto, para o fato de que nas ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo presidente da República há o assessoramento direto do advogado-geral que, geralmente, tem firmado a petição inicial, como órgão de representação da União ao lado do legitimado. Todavia, mesmo em tais situação não impede que atue na defesa do ato impugnado

De todo modo, verifica-se que a atuação do advogado-geral é mais alinhada à manutenção da norma, sob a perspectiva de assegurar a presunção de sua validade, conformidade com a Carta, do que a defesa de interesses ou direitos de grupos vulneráveis. Isto é, não atua com o intuito específico de defesa de interesses sociais ou dos hipossuficientes, mas com o objetivo de manter hígido o sistema constitucional.

Obviamente, que essa atuação, em defesa da norma, em certos casos comunga desse alcance, pois a linha de defesa será da compatibilidade com a Constituição, e com isso, nos casos em que a discussão gira em torno de uma pauta de natureza social, o advogado-geral levantará questões de mérito no sentido de defender a matéria ali posta, daí que poderá promover, ainda que indiretamente, a defesa de pauta desse conteúdo. Como também poderá estar atuando em defesa de norma que é justamente contrária alguma pauta de interesse social, pois é a defesa da constitucionalidade que orienta sua atuação.

De todo modo, não é objetivo da pesquisa a avaliar a defesa do ato impugnado em si e os argumentos postos na defesa oferecida pelo advogado-geral, o que, certamente, ganha relevância, mas não está no horizonte da análise, e, com isso, a conclusão que se tem é que, de fato, o advogado-geral é um relevante participante do processo de jurisdição abstrata, mas, até por não ser um dos legitimados, não é a porta de acesso do hipossuficiente ou vulnerável à Corte Constitucional, visto não ter como atribuição a representatividade desses interesses.

4.4.2. Amicus Curiae

O amigo da Corte, ou *amicus curiae*, é importante ator que participa no âmbito da jurisdição constitucional justamente no sentido de propiciar uma maior abertura da Corte, visando democratizar a discussão posta na arena do tribunal e trazer à tona pontos ou fatos que possam influenciar nas decisões. Com efeito, é fato que esse partícipe não goza de legitimidade

para deflagrar o procedimento de controle abstrato, todavia a participação na arena tem sido cada vez mais intensa.

A propósito, o surgimento da figura do *amicus* no âmbito da Corte Constitucional brasileira é reflexo da terceira onda de acesso de CAPPELLETTI (1998) visto que busca realizar a “*representação efetiva para interesses antes não representados ou mal representados*”¹³⁰.

Desse modo, a indagação que sempre surge quanto a esse ator é acerca de sua natureza, ou melhor, da natureza de sua participação. Nesse sentido, diversos estudos apontam, sinteticamente para duas concepções sobre o instituto do *amicus*. De um lado, os que entendem que deve ter uma atuação mais imparcial e, atuar de fato como amigo da Corte, no sentido de auxiliar ou influenciar o tribunal na apreciação dos fatos postos na causa (MEDINA, 2010), e há, de outro, aqueles que entendem que o *amicus* deva ter uma atuação parcial, na defesa de interesses específicos, ou seja, desempenhando defesa de algum interessado ou ponto em particular, sendo, pois, amigo da parte.

De certo que, no âmbito da jurisdição abstrata de constitucionalidade, o *amicus* ganha maior destaque na medida em que a permissão legal de não só se manifestar por escrito, como também poder realizar sustentação oral no processo, potencializa sua atuação e amplia as possibilidades de participação no processo de jurisdição constitucional, sendo um fator de pluralização, democratização e legitimação dos trabalhos da Corte, como bem aponta MEDINA (2010), ao demonstrar que o auxílio do *amicus* repercute favoravelmente à tese por ele aderida.

Contudo, conforme aponta COSTA (2017), “*admitida a figura do amicus curiae, e diante da chance de influir sobre o processo de interpretação constitucional na Suprema Corte, percebeu-se um entusiasmo em torno da novidade no processo abstrato e concreto, como pode ser retratado, sob uma perspectiva descritiva de ordem quantitativa, pelos números relacionados com o amicus curiae em processos de competência do STF entre 1990 e 2015. Procedendo-se à pesquisa dos processos disponíveis no site do Supremo Tribunal Federal, no período fixado, verificou-se que existem 64024 processos que possuem amici curiae entre os participantes do processo. Dentre estes, **398 são Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)**, 7 são Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs), 48 são Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPFs), 146 são Recursos Extraordinários, distribuindo-se o resto entre as demais espécies processuais, como Agravos em Recurso*

¹³⁰ CAPPELLETTI, Mauro e Bryant Garth. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998. Pág. 67.

Extraordinário (ARE), Propostas de Súmula Vinculante (PSV), Reclamações (Rcl), Mandados de Segurança (MS) e Agravos de Instrumento (AI) ”¹³¹.

Diante disso, constata-se que a participação do *amicus* no controle abstrato é pouco expressiva na medida em que não alcança nem mesmo 10% das ações propostas pelos demais legitimados no âmbito do STF, de modo que não se pode dizer que há uma “representação adequada” conforme proposto por CAPPELLETTI (1998), em sua terceira onda, tampouco, diante desse grupo, pode-se afirmar que seja um agente legitimador da interpretação constitucional voltada para a realidade, e, assim, concretizadora de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, conforme a pretensão de HÄRBELE (1997).

É que, a despeito das conclusões de MEDINA (2010), recente estudo realizado por COSTA (2017) demonstra que mesmo essa participação é pouco notada ou valorizada pela Corte, visto que “*Os resultados demonstram que expressiva parcela das decisões do STF em processos de controle concentrado com participação de amicii curiae não considera de forma explícita os argumentos por eles aventados (94% dos relatórios e 70% dos votos), demonstrando a fragilidade prática do instituto, de modo a confirmar a hipótese de que não há, formalmente, significativa influência sobre o processo de decisão constitucional pela via da argumentação deduzida, conforme enunciam as teorias sobre o tema*”.

Com efeito, nessa bem assentada pesquisa acerca do instituto, COSTA (2017) destacou três perfis acerca do *amicus*, sendo os corporativos – com vinculação a grupos de interesses, os governamentais – decorrentes da estrutura estatal e os representantes da sociedade civil – geralmente associações ou organizações da sociedade civil, concluindo que “*o amicus curiae corporativo não é citado nem influencia na decisão final; o amicus curiae governamental não é citado, mas influencia na decisão final; e o amicus curiae representante da sociedade civil é citado, mas não influencia na decisão final*”.

Enfim, e em conclusão, verifica-se que o *amicus* não pode ser considerado um agente que realiza a representação adequada no que se refere a tutela de direitos fundamentais vinculados à grupos vulneráveis ou hipossuficientes, seja mesmo a promoção e defesa de direitos humanos, primeiro pelo fato de não ser, per si, um dos legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade, segundo, pelo baixo poder de influência, e, finalmente, pela reduzida participação na arena da jurisdição abstrata.

4.4.3. A Defensoria Pública

¹³¹ COSTA, Débora. **Amicus Curiae Em Números. Nem Amigo Da Corte, Nem Amigo Da Parte?** Revista de Direito Brasileira. V. 16. n. 7. Jan./Abr. 2017. RDB: São Paulo - SP. Pág. 169/185

Catalogado o interesse dos hipossuficientes, especialmente torneado em pautas considerados de natureza social, vale, de antemão, dar um mirada nas disposições constitucionais a fim de se perquirir se há, dentre os órgãos desenhados constitucionalmente, algum ou alguns, com perfil para a defesa desses interesses ou da temática afeta aos hipossuficientes como ponto primordial de sua atuação.

Com efeito, e até mesmo com fins de demonstrar que a atuação específica em defesa de vulneráveis não foi conferida como atribuição principal a um dos legitimados, visto que esse pensamento – defesa dos interesses dos hipossuficientes – não foi objeto de debates na assembleia constituinte, centrando-se na questão da ampliação do acesso de forma geral, e apesar de que com a inclusão das entidades de classe pretendeu-se alcançar esse desiderato, é possível contemplar na estrutura constitucional, especialmente com o desenho da Emenda Constitucional n. 80/2014, que a defesa dos interesses de grupos hipossuficientes, seja de modo individual, coletivo ou até mesmo de forma objetiva, foi conferida, no âmbito das instituições públicas, como função da Defensoria Pública.

Nesse sentido, preceitua o art. 134 da Carta que *“A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”*.

Vê-se que a Defensoria Pública ganhou a relevante função de ser expressão e instrumento do regime democrático, ou seja, órgão que fomenta e possibilita a participação do cidadão necessitado a todos os graus de jurisdição, de modo a prestar-lhes orientação jurídica e a promoção dos direitos humanos, vocacionando-se, portanto, a tutela não só na seara do caso concreto, mas na defesa e promoção dos direitos humanos em sua abstração, por ser pauta intimamente ligada à defesa dos vulneráveis.

Com efeito, como bem destaca GRINOVER (2008), *“O art. 134 da CF não coloca limites às atribuições da Defensoria Pública. O legislador constitucional não usou o termo exclusivamente, como fez, por exemplo, quando atribuiu ao Ministério Público a função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” (art. 129, I). Desse modo, as atribuições da Defensoria Pública podem ser ampliadas por lei, como, aliás,*

*já ocorreu com o exercício da curadoria especial, mesmo em relação a pessoas não economicamente necessitados, e não sua tarefa exclusiva*¹³².

Cabe, portanto, à Defensoria Pública o exercício da tutela (defesa) dos direitos fundamentais, pois expressão dos direitos humanos consagrados constitucionalmente, sendo, pois, expressão do Estado democrático, atuando de forma individual, coletiva, seja ainda numa atuação dentro da própria discussão da higidez do sistema constitucional. É que o constituinte conferiu papel essencial à Defensoria Pública na medida em que atua como órgão de defesa dos interesses dos vulneráveis, hipossuficientes.

Aliás, dispõe o art. 1º da LC n. 80/1994, que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal, abrangendo: I - a Defensoria Pública da União; II - a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; III - as Defensorias Públicas dos Estados.

Dessa forma, importante observar que o papel da Defensoria Pública não se restringe a atuação individualizada, no interesse apenas de hipossuficiente determinado, devendo se estender, inclusive, para a tutela em abstrato. Ou seja, como bem aponta BORGES (2014), *“as premissas esboçadas no art. 134 da Constituição Federal de 1988 expressam as primeiras linhas para dar efetividade ao Estado Democrático e de Direito, ante a existência de um órgão público cuja atribuição cinge-se à defesa lato sensu dos interesses e direitos dos necessitados”*.

Nesse sentido, estabelece o art. 3º-A da LC n. 80/1994, incluído pela LC n. 132/2009, que são objetivos da Defensoria Pública: I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II – a afirmação do Estado Democrático de Direito; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Por isso, perceptível o *mínus* de realizar o acesso à justiça em prol do hipossuficiente, seja em processos cujos interesses são individualizados ou coletivos, seja abstratamente falando, é função conferida à Defensoria Pública, dentre as instituições estatais, razão, inclusive, de muitos estados-membros já terem inserido entre seus legitimados a deflagrar o processo de jurisdição abstrata local a figura do defensor público-geral do estado.

¹³² GRINOVER, Ada Pellegrini. **Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública**. Revista de Processo, São Paulo, n. 165, p. 307. 2008

Com razão GALLIEZ ao advertir que “a Defensoria Pública se impõe como instituição essencial do Estado de Direito, a fim de enfrentar o desenvolvimento desigual entre as classes sociais, valendo a advertência de Octávio Ianni de que o desenvolvimento desigual e combinado não é uma teoria do acaso, mas um modo particular de funcionamento das leis do capitalismo nas sociedades atrasadas e dependentes”¹³³.

É verdade, no entanto, que o constituinte, seja o originário, seja o reformador, não concedeu à instituição papel específico dentro da jurisdição abstrata de constitucionalidade, não lhe conferiu, tampouco ao defensor-geral federal, a legitimidade para deflagrar o processo de jurisdição abstrata de constitucionalidade, apesar de se consagrar ao órgão a função de promover a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes, nos exatos termos do art. 4º, inc. VII, da LC n. 80/1994.

Desse modo, permanece a questão de se identificar se há algum dos legitimados a promover e defender a pauta de interesse dos hipossuficientes na Corte Constitucional. Permanecendo, também, o questionamento no sentido de que, como não há o acesso direto ao hipossuficiente no âmbito da jurisdição abstrata, não caberia também a atuação de um órgão com a função de defesa desses interesses e sobretudo garantido integralmente o direito de acesso à justiça?

Com efeito, a Defensoria Pública, como ressaltado, não é um dos legitimados a deflagrar o processo de jurisdição abstrata, apesar de seu perfil constitucional de defesa dos hipossuficientes, vulneráveis, bem como da promoção dos direitos humanos, de modo que tem atuado, em diversos casos, como *amicus curiae*.

Cabe destacar, contudo, que a Defensoria Pública, em que pese o princípio constitucional da unidade, é desmembrada internamente, observando a estrutura federada do Estado brasileiro, de modo que no âmbito da justiça da União temos a Defensoria Pública da União (DPU), no Distrito Federal a Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), que tem a função de atuar em prol dos necessitados no âmbito da jurisdição comum do Distrito Federal e suas respectivas varas, e nos Estados-membros temos as Defensorias Públicas dos Estados, com suas respectivas atuações nas justiças locais.

A Defensoria Pública da União é instituição de Defensoria Pública que atua no âmbito do sistema de justiça da União, ou seja, na Justiça Federal, na Justiça Eleitoral, na Justiça Trabalhista e na Justiça Militar da União, conforme art. 14 da LC n. 80/1994 ao dispor que “A

¹³³ GALLIEZ, Paulo. **A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2001, pág. 07.

Defensoria Pública da União atuará nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União”.

Todavia, no âmbito dessa atuação, determina a LC n. 80/1994, nos termos do §3º do art. 14, que “*A prestação de assistência judiciária pelos órgãos próprios da Defensoria Pública da União dar-se-á, preferencialmente, perante o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais superiores*”. Ou seja, a atuação da DPU, conforme previsão normativa, deveria concentrar-se preferencialmente nos tribunais superiores de modo a elevar as questões estaduais e as federais às instâncias superiores do sistema de justiça.

Assim, no que se refere à atuação dos *amicus* denominados governamentais (COSTA, 2017), a Defensoria Pública da União tem ganho destaque, buscando a participação em questão de grande relevância, que afetem direitos ou interesses de grupos vulneráveis, de modo que tem realizado não só no controle difuso de constitucionalidade, como também no abstrato, a representatividade dos anseios dos necessitados nos tribunais superiores, com especial destaque para a Corte Suprema.

Mesmo diante disso, e apesar de não ser legitimada para deflagrar o processo de jurisdição, atenta aos seus fins institucionais, a Defensoria Pública da União requereu ingresso como *amicus*, contribuindo para que o Tribunal pudesse apreciar sob o ponto de vista também do hipossuficiente as questões constitucionais, especialmente as que afetem direitos fundamentais inerentes aos interesses dos necessitados, em diversas ações diretas, a exemplo dos seguintes casos:

NÚMERO	TEMA
ADI 4162	Regime Disciplinar Diferenciado e ofensa à dignidade da pessoa humana.
ADI 4275	Alteração do nome sem redesignação sexual da pessoa transexual.
ADI 4636	Possibilidade de atuação da Defensoria Pública em favor de pessoa jurídica e definição de necessitado
ADI 4768	Assento no mesmo plano do MP
ADI 5032	Competência da justiça militar
ADI 5083	Dependência dos filhos sob guarda.
ADI 5090	Correção de depósitos do FGTS pela TR
ADI 5296	Autonomia da DPU
ADI 5334	Questão de inscrição na OAB e atividade como Defensor
ADI 5447	Discussão acerca do pagamento de seguro defeso
ADI 5501	Lei da fosfoetanolamina

ADI 5543	Doação de sangue por homossexuais
ADI 5633	PEC do teto dos gastos
ADI 5643	PEC do teto dos gastos
ADI 5658	PEC do teto dos gastos
ADI 5680	PEC do teto dos gastos
ADI 5707	Retroatividade de transgressão militar
ADI 5708	Plantação de maconha e crime
ADI 5715	PEC do teto dos gastos
ADI 5734	PEC do teto dos gastos
ADI 5874	Indulto 2017
ADI 3239	Demarcação de terras quilombolas

De todo modo, o que se verifica, em que pese as funções institucionais, assim como o *múnus* constitucional de promover o acesso à justiça para os necessitados, é que a Defensoria Pública tem atuação ainda muito tímida, ainda incipiente, haja vista o relevante volume de ações direta de constitucionalidade em que se discute pauta de natureza social.

Todavia, isso se justifica, a priori, pelo fato de que o ingresso primeiramente depende da atuação de algum legitimado e, a posteriori, do entendimento do relator no sentido de proferir admissibilidade, caso entenda necessária a atuação da instituição ante a falta de representatividade social da questão.

Por isso, é possível vislumbrar certo espaço em que se permite a Defensoria desempenhar suas funções institucionais no sentido de consolidar o processo de acesso à jurisdição e contribuir fortemente para que o hipossuficiente seja devidamente representado também na seara do controle abstrato de constitucionalidade, dando ainda mais legitimidade ao debate das questões constitucionais.

Nesse aspecto, as propostas de emenda à Constituição que conferem tal prerrogativa ao defensor público-geral federal podem contribuir para que a instituição exerça suas atribuições de forma ainda mais ampla, visando justamente a realização da adequada representação dos interesses dos hipossuficientes no âmbito da jurisdição abstrata de constitucionalidade, ressaltando-se, no entanto, que se trata de mera hipótese, pois tal constatação demandaria espaço de tempo para avaliar a atuação.

De todo modo, e além disso, há no Parlamento diversas propostas no sentido de alterar a Constituição e inserir novos atores entre os legitimados do controle abstrato de constitucionalidade, a exemplo das Propostas de Emenda à Constitucional 253/2016, 350/2013,

343/2013, 99/2011 e 469/2010 que tramitam na Câmara dos Deputados e as de número 73/2015, 06/2014, 65/2013 e 36/2009, no Senado Federal.

A PEC 253/2016 da Câmara dos Deputados, oriunda da PEC 73/2015 do Senado Federal, propõe alteração do art. 103 da Constituição Federal para permitir que entidade de representação de Municípios de âmbito nacional possa propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade. A ela foi apensada as PEC 343/2013 e 469/2010, por terem o objetivo similar de permitir a representação do Município no controle abstrato perante o STF.

Na PEC 343/2013 pretende-se conferir legitimidade às Câmaras Municipais, desde que representadas por quinze por cento de todos os Municípios da Federação, com representação mínima de cinco estados, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus membros. E na 469/2010, a intenção era conferir legitimidade aos Prefeitos.

A PEC 99/2011 pretende acrescentar ao art. 103, da Constituição Federal, o inciso X, incluindo entre os legitimados as Associações Religiosas, tendo como justificativa *“garantir a todas as associações religiosas de caráter nacional o direito subjetivo de promover ações para o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos que venham a interferir direta ou indiretamente no sistema de liberdade religiosa ou de culto inscrito na Constituição Federal, na defesa racional e tolerante dos direitos primordiais conferidos a todos os cidadãos indistintamente e coletivamente aos membros de um determinado segmento religioso”*¹³⁴.

Ainda na Câmara, a PEC 350/2013 buscar promover alteração no art. 103, inc. VI, da Constituição, de modo a incluir entre os legitimados o Defensor Público-Geral Federal, sob a justificativa de que se permitirá *“que as discussões em tese, em face da Constituição, possam se dar, também, pelo órgão responsável pela defesa e promoção dos direitos dos hipossuficientes”*, eis que *“... no ano de 2012 a Defensoria Pública da União realizou mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) atendimentos, com algumas teses de inconstitucionalidade repetitivas, o que poderia ser levado ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI/ADC, evitando-se, assim, o ajuizamento em massa de ações individuais, economizando recursos públicos e tornando o sistema de justiça mais célere”*¹³⁵.

¹³⁴ http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=998401&filename=Parecer-CCJC-04-06-2012

¹³⁵ http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1176133&filename=Tramitacao-PEC+350/2013

No âmbito do Senado Federal, como ressaltado, a PEC 73/2015 deu origem à PEC 253/2016 na Câmara, visando a inclusão de entidade de representação de Municípios de âmbito nacional.

Com a PEC 06/2014 busca-se alterar o art. 103 da Constituição, para incluir entre os legitimados central sindical e entidade estudantil de âmbito nacional¹³⁶.

A PEC 65/2013 o objetivo é incluir o Prefeito Municipal entre os legitimados. A PEC 36/2009, a fundamentação é que *“Ao não legitimar o Prefeito Municipal a propor ADI e ADC, a nossa Constituição termina por distanciar-se indevidamente desse objetivo democrático de fortalecimento do poder local. Na situação atual, os municípios ficam desprovidos da possibilidade de questionar a constitucionalidade de leis federais ou estaduais diretamente perante o Supremo Tribunal Federal (STF), ainda que se trate de ato que invada as competências constitucionais do ente municipal”*¹³⁷.

Na PEC 36/2009 pretende-se incluir entidade de representação de municípios de âmbito nacional, sob a justificação de *“permitir a plena participação dos entes locais no sistema de controle concentrado de constitucionalidade junto ao STF”* e de que *“É sabido que foi a atual Constituição que erigiu os municípios à categoria de entes federados autônomos. Contudo, tal status veio desacompanhado de prerrogativas essenciais para a consolidação dessa novel posição institucional. A não representação do município no Senado Federal e a falta de legitimidade para a propositura de ADI e ADC são exemplos dessas omissões federativas”*¹³⁸.

E, por fim, a PEC 37/2017 que confere legitimidade ao Defensor Público-Geral Federal para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade, sob a justificativa de que *“as discussões em tese, em face da Constituição Federal, possam se dar, também, pelo órgão responsável pela defesa e promoção dos direitos dos hipossuficientes. Registramos que no ano de 2016 a Defensoria Pública da União realizou mais de 1.600.000 (um milhão e duzentos mil) atendimentos, com algumas teses de inconstitucionalidade repetitivas, o que poderia ser levado ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI/ADC, evitando-se, assim, o ajuizamento em massa de ações individuais, economizando recursos públicos e tornando o sistema de justiça mais célere”*¹³⁹.

¹³⁶ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116703>

¹³⁷ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115438>

¹³⁸ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1412623&disposition=inline>

¹³⁹ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7197528&disposition=inline>

Enfim, ainda que se produza a alteração do Carta e confira ao Defensor-Geral o papel de legitimado, não se pode afirmar que, só por isso, haverá a devida representação do hipossuficiente no controle abstrato, eis que, como realçado, a atuação ainda é bastante reduzida e merecedora, ainda, de mais amadurecimento. Todavia, não se pode negar, há uma janela de oportunidade, permitindo-se que a instituição possa servir de canal de ligação entre os anseios dos carentes e a Corte Constitucional.

5. Conclusão

O controle de constitucionalidade e suas nuances é uma fonte inesgotável de questões que podem ser objeto de pesquisa, e a cada novo olhar, surge algo inquietante, mesmo quando já há debate sobre dado instituto, uma nova rodada de discussão pode revigorar ou dar outros limites a temática.

Nesse aspecto, o objetivo que se buscou era o de impulsionar uma análise, talvez um tanto pretensiosa, acerca dos legitimados para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade, no sentido de pontuar, ao perceber as questões de interesses desses atores, se agiam ou não como elo de ligação entre os interesses dos vulneráveis, hipossuficientes, e a jurisdição abstrata, ou seja, permitindo-se dizer se haveria a garantia de acesso à jurisdição, enquanto direito fundamental, em sua integralidade.

Para tanto, alguns pontos eram de suma importância, tal como o levantamento de dados disponível no sítio eletrônico do STF, e quanto a isso, a definição de um marco metodológico, que restou delimitado o objeto às ações direta de inconstitucionalidade, sobretudo pelo considerável volume de ações propostas e julgadas pela Corte Suprema, razão também de se restringir a pesquisa às ações propostas a partir de 2000, alcançando, entretanto, aquelas que, mesmo tendo sido propostas antes de tal período, permaneciam ou permanecem pendentes de julgamento.

Outro ponto era entender quais eram as questões discutidas, ou, colocando de uma melhor forma, quais eram os temas propostos a debate no Supremo Tribunal pelos legitimados. Que pautas são elevadas, de maneira a definir o perfil de cada legitimado, com as questões que eram e são de seus interesses.

E, diante disso, empreendeu-se a análise do acesso à jurisdição abstrata pelo carente de recursos, o que ficou demonstrado, por não se ter a previsão de acesso direto, que o debate passa pela representação de um dos legitimados, razão pela qual se enveredou pelo perfil de cada um, a fim de se constatar, diante da atuação, qual teria a vocação de efetivamente tutelar interesses de grupos vulneráveis patrocinando o acesso à jurisdição abstrata de constitucionalidade.

Diante de tudo, ao que se mostra, o acesso à participação na formação do sistema, e nesse aspecto o sistema de jurisdição constitucional, apenas reproduziu a própria estrutura de poder estatal, mantendo hígido de certo modo o sistema, embora se tenha um perfil mais aberto, haja vista a quantidade de legitimados, pode-se dizer que não foi dado acesso ao carente de recursos à sala de máquinas (GARGARELLA, 2010), tendo a configuração dos legitimados,

apesar de atender aos anseios dos comunitaristas no sentido de se ter atores com perfil voltado para permitir a participação da sociedade, consubstanciado a manutenção de uma estrutura estamental (FAORO, 2000).

Com razão MOREIRA ao advertir que *“a mais avançada, sofisticada e requintada Ordem Jurídica que o gênio humano logre instituir para assegurar a distribuição de justiça a um povo, não será suficiente para prevenir desordens, surtos de violência e explosivas manifestações populares, se não estiver dotada dos adequados meios democráticos que assegurem a abertura de permanentes, eficiente e suficientes canais de comunicação institucionais de contrapoderes, aptos a conduzirem, pacificamente, interesses, insatisfações, indignações, reivindicações e revoltas, que eclodem nas sociedades, junto aos órgãos de Estado que lhes deem respostas sem armas”*¹⁴⁰.

Nesse sentido, a última fronteira das ondas de acesso pretendida por CAPPELLETTI justamente encontra seu limiar na jurisdição abstrata de constitucionalidade na medida em que, em que pese os avanços empreendidos pela Constituição de 1988, não logrou alcançar o cidadão comum – o do povo – como legitimado para deflagrar o procedimento de controle abstrato junto ao Supremo Tribunal Federal, tampouco, pelo que se mostrou, há um legitimado que tenha por perfil prioritário a atuação específica na defesa de pautas de interesse dos hipossuficientes, muito embora haja, entre eles, diversos atores que atuam em pautas dessa natureza, porém, com participação pouco expressiva.

Desse modo, considerando ainda as diversas Propostas de Emenda à Constitucional em trâmite no Parlamento, sendo as PEC’s 253/2016, 350/2013, 343/2013, 99/2011 e 469/2010 que tramitam na Câmara dos Deputados e as de número 73/2015, 06/2014, 65/2013 e 36/2009, no Senado Federal, que basicamente inserem representação da municipalidade (prefeito, entidade representativa), representação religiosa (Associação religiosa), entidades corporativas (central sindical e entidade estudantil de âmbito nacional), além do Defensor Público-Geral Federal¹⁴¹, é possível certos ajustes no sistema, de modo a conferir um pouco mais de abertura.

Diante de tudo isso, e considerando ainda a tarefa de identificar, ante os debates entre liberais e comunitaristas, especialmente os ideais destes, na Assembleia Constituinte, se haveria entre os legitimados eleitos pelo constituinte, aquele que efetivamente realizasse a representação dos hipossuficientes, necessitados econômicos, jurídicos ou organizacionais, ou seja, vulneráveis na arena jurídico-política da Suprema Corte, o que se observa é o seguinte:

¹⁴⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas Mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos.** Belo Horizonte, Forum, 2016. Pág. 43

¹⁴¹ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/116703>

a. Que apesar de os comunitaristas terem influenciado também no desenho dos legitimados que deflagram o acesso à jurisdição constitucional, conduzindo os trabalhos no sentido de incluir a Ordem dos Advogados do Brasil (o Conselho Federal), as Confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional, o que se observou é que nenhum desses atores têm como pauta fundamental a defesa do hipossuficiente.

b. Quanto aos atores estatais integrantes do poder legislativo, mais precisamente as mesas do Senado, da Câmara, das Assembleias Legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do DF, dada a insignificante participação no sistema de jurisdição abstrata, na medida em que utilizam de forma bastante reduzida o instrumento de deflagração do controle abstrato, não atraem para o seu foco de interesse a representatividade do hipossuficiente, não podendo ser considerados como um canal de interlocução dos grupos vulneráveis para elevar pautas de seus interesses à arena da Corte Suprema. De certo modo, a Mesa da Câmara causa uma certa surpresa por ser órgão mais voltado aos clamores populares. Assim, o que se observa é que esses legitimados não utilizam desse instrumento como meio de diálogo institucional, seja por serem em regra órgão diretivo das respectivas Casas, que têm suas ações vinculadas a outros escopos, seja porque a discussão no campo político tem se mostrado mais eficiente no âmbito do próprio parlamento, ou ainda, pelo fato de que grande parte do espaço de atuação nesse canal junto ao STF já é fortemente dominado pelos partidos políticos.

c. Também o presidente da República não goza de perfil que possa vinculá-lo à defesa dos vulneráveis, isso porque é inexpressiva sua participação no âmbito da jurisdição constitucional, bem como o fato de possuir atribuições legislativas, a exemplo da iniciativa de projeto de lei, bem como o poder de editar medidas provisórias em casos de urgência e relevância, e mesmo seu poder de barganha com os partidos da base aliada, de modo a utilizá-los como escudo político para o debate de questões de seu interesse no STF, chegando-se a conclusão que não tem o papel de representar o hipossuficiente no controle abstrato de normas.

d. No mesmo sentido, apesar de considerável a participação no sistema de jurisdição abstrata, o governador também não exerce a representatividade do

hipossuficiente na medida em que não tem empreendido uma atuação significativa em defesa de pautas que possam alcançar os vulneráveis, de maneira que sua atuação se concentra na defesa dos interesses do ente político e contra pautas de natureza corporativa, ou seja, indicando uma atuação muito mais vinculada a proteção dos interesses da unidade federativa, o que não destoaria de suas finalidades enquanto representante governamental do Estado-membro.

e. Quanto ao procurador-geral da República que era no regime anterior o único legitimado, verifica-se que ainda é um dos grandes demandantes, com forte atuação na jurisdição abstrata e apesar da relevância de seu papel e do impacto de sua atuação, não é um legitimado que realiza a defesa dos interesses dos vulneráveis como pauta principal e prioritária na arena da Corte Constitucional, dividindo o exercício de sua competência constitucional de acesso ao controle abstrato de normas em pautas de outras natureza, cuja repercussão alcança sem dúvida a sociedade como um todo, mas não especificamente grupos de vulneráveis, realizando, apesar de especializada atuação em tal seara, atuação mais voltada para questões de natureza político-institucional e em face de pautas corporativas, que nem sempre alcançam, de forma direta, os anseios de grupos vulneráveis.

f. O Conselho Federal da OAB, embora tenha uma relevante atuação na arena do STF, não tem por questão primordial a defesa de pautas sociais, não realizando, portanto, a defesa de grupos vulneráveis, até pelo fato de que suas funções institucionais não estabelecem a finalidade de defesa ou tutela de interesses de grupos vulneráveis ou hipossuficientes, apesar de o Supremo tê-lo alçada à condição de legitimado universal, concentrando-se em questões de natureza político-institucional, que revela uma atuação voltada para a disputa de espaço de poder.

g. Os partidos políticos, até com certa surpresa, não estão inclinados a defesa de pautas sociais, visto que essas representam um pouco mais de 15% de sua atuação, tendo maior volume de atuação nas questões político-institucionais, visto que, em regra, buscam a instância judicial como estratégia para valorizar sua ideologia, marcando território, ou para tentar promover uma nova rodada de debates e, de certo modo, criar obstáculos ao poder político.

h. Em relação à confederação sindical e as entidades de classe verifica-se que também não exercem a representação dos interesses de grupos vulneráveis ou hipossuficientes, em que pese a boa atuação no que se relaciona às pautas sociais, apesar de que, mesmo nessa temática, o seu escopo é sempre ligado ao interesse da categoria profissional ou econômica que representam, havendo, enfim, há uma diminuta participação no que se refere à pauta social vinculada a interesses de entidades ligadas à concessionárias de serviços públicos ou à entidades de servidores públicos.

i. O advogado-geral, tendo em vista que sua função é a defesa do ato impugnado, não se pode considerá-lo como vetor de acesso à jurisdição abstrata de constitucionalidade. Conclusão que também se aplica aos *amicus*, em que pese promoveram a participação mais ampla de toda a sociedade nos debates acerca das grandes questões constitucionais, considerando atores que legitimam as decisões da Corte, aproximando-a da sociedade. De todo modo, verifica-se que o *amicus* não pode ser considerado um agente que realiza a representação adequada no que se refere a tutela de direitos fundamentais vinculados à grupos vulneráveis ou hipossuficientes, seja mesmo a promoção e defesa de direitos humanos, primeiro pelo fato de não ser, *per si*, um dos legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade, segundo, pelo baixo poder de influência, e, finalmente, pela reduzida participação na arena da jurisdição abstrata.

j. A Defensoria Pública, apesar de sua atuação se restringir ao instituto do *amicus*, é possível constatar um perfil voltado à defesa dos interesses dos hipossuficientes, mesmo sob o ponto de vista da jurisdição abstrata, considerando a dimensão objetiva do direito de acesso, pode-se entender como um mecanismo viável de elevar os interesses dos vulneráveis no âmbito do controle abstrato, promovendo, assim, o acesso à jurisdição abstrata pelo hipossuficiente. Todavia, para tanto seria necessário a aprovação de proposta de emenda constitucional com a finalidade de conferir legitimidade ao defensor público-geral da União, possibilitando, assim, que haja um órgão com essa atuação e voltado especificamente para a tutela dos hipossuficientes. Contudo, não há garantias que, de fato, o órgão alcançaria tal desiderato, visto que a participação como *amicus* ainda é muito incipiente, mas, certamente, possibilitaria a representação do hipossuficiente no controle abstrato de normas.

Enfim, é certo que a fórmula mais complexa, a que promoveria o acesso por completo à justiça, seria a participação popular direta, seja conferindo-lhe legitimidade para deflagrar o procedimento de jurisdição abstrata, seja por meio de uma ação popular de inconstitucionalidade, a exemplo do modelo colombiano e argentino, visto que “*A Constituição é interpretada e concretizada também fora das cortes, e o seu sentido é produzido por meio de debates e interações que ocorrem nos mais diferentes campos em que se dá o exercício da cidadania. Essa possibilidade de interpretação constitucional fora dos tribunais é vital para a legitimação democrática da empreitada constitucional*”¹⁴².

De todo modo, além do Ministério Público, que pode se voltar para tais questões, a Defensoria Pública, tal como já adotado em alguns estados-membros, tem o potencial de bem representar os interesses dos hipossuficientes no controle abstrato de constitucionalidade, tendo em vista que constitucional e legalmente tem essa incumbência, estando, dentre suas funções primordiais, a promoção dos direitos humanos e a defesa ou tutela dos direitos de grupos vulneráveis.

Portanto, o que se verifica, parafraseando KLEIN e BONAVIDES, no sentido de que “*a solução para a democracia é mais democracia. Uma nova democracia que, para além das estruturas representativas, compreenda elementos que possibilitem uma participação ativa dos cidadãos sem limitações ou vetos de governantes, parlamentares e magistrados que neutralizem ou dificultem imensamente o uso de instrumentos de democracia semidireta*”¹⁴³, é que a solução para o acesso à justiça é conceder mais acesso à justiça, desbravando-se a última fronteira, que é o controle abstrato de constitucionalidade.

Por isso, na linha do pensamento de GARGARELLA (2010), o que temos até o momento não nos permite dizer que a sala de máquinas da Constituição é acessível ao carente de recursos, seja o hipossuficiente econômico, jurídico, organizacional ou social, representando o sistema de jurisdição constitucional um microcosmo da própria estrutura de poder desenhada constitucionalmente, mantendo-se o *status quo* dos ideais liberais e conservadores no quadro dos que têm legitimidade para adentrar a sala de máquinas.

¹⁴² DE SOUZA NETO, Cláudio Pereira e Daniel Sarmento. **Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial**. Revista Quaestio Iuris, vol.06, nº02. p. 119-161

¹⁴³ KLEIN, Antonio Carlos. **Os partidos políticos e o paradoxo da democracia representativa**. In **Revista latino-americana de estudos constitucionais**. Ano 13. n. 16 (dez-2014). Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014. Pág. 388

6. Bibliografia

- AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- AMAYA, Jorge A. **Marbury v. Madison**. 5ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Curso de direito constitucional**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais**. Tradução e Nota prévia José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Livraria Almedina. 1994.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4ª ed. Saraiva: São Paulo, 2009.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: 2010.
- BEZERRA, Paulo. **O Acesso aos Direitos e à Justiça: Um Direito Fundamental**. 81 Bol. Fac. Direito Universidade de Coimbra: 2005.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função. Novos Estudos de Teoria do Direito**. Tradução de Daniela Becaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.
- BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. **História Constitucional do Brasil**. 4ª Ed. OAB Editora: Brasília, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. **Os partidos políticos e o paradoxo da democracia representativa**. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**. Ano 13, n.16. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BORGES, Felipe Dezorzi. **A Legitimidade da Defensoria Pública para a Ação Civil Pública à Luz dos Necessitados no Plano Coletivo**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 46, fev. 2012. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao047/Felipe_Borges.html Acesso em: 04 jun. 2018.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Artigo intitulado: **“Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial”**. publicado em André Fellet et alii (orgs) *As novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Podium, 2011.

BRANDÃO, Rodrigo e Daniel Capecchi Nunes. **O STF e as entidades de classe de âmbito nacional: a sociedade civil e seu acesso ao controle concentrado de constitucionalidade.** Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 1.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro e Bryant Garth. **Acesso à Justiça.** Tradução Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado.** Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. 2ª ed., Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1992.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CONSTANT, Benjamim. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** Tradução Emerson Garcia. São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Débora. **Amicus Curiae em números. Nem amigo da Corte, nem amido da parte?** Revista de Direito Brasileira. V. 16. n. 7. Jan./Abr. 2017. RDB: São Paulo - SP.

ELSTER, Jon. **Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compreensão e restrições.** São Paulo: Unesp, 2009.

ENGELMANN, Fabiano e Marcio Camargo Cunha Filho. **Ações judiciais, conteúdos políticos:** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, pp.57-72, vol.21, n.45.

ENGELMANN, Fabiano e Marcio Camargo Cunha Filho. **Uma proposta de análise para o caso brasileiro.** Revista de Sociologia e Política. Curitiba, v. 21, n. 45, p. 57-72, mar. 2013

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder.** 10ª ed. Vols. I e II. São Paulo: Globo, 2000.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Estudos de Filosofia do Direito.** 2ªed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Sistema Constitucional Brasileiro e as Recentes Inovações no Controle de Constitucionalidade (Leis nº 9.868, de 10 de Novembro e nº 9.982, de 3 de Dezembro de 1999).**

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional.** 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

FRASER, Nancy. **Transnacionalizando a esfera pública: sobre a legitimidade e eficácia da opinião pública num mundo pós-vestfalia.** In Tratado de Direito Constitucional: constituição no séc. XXI. Vol. 2, 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

- GALLIEZ, Paulo. **A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2001.
- GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Entidades de classe – A definição segundo o STF e o TSE**. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www.relgovemfoco.com.br/entidades-de-classe-a-definicao-segundo-o-stf-e-o-tse/>>. Acesso em março/2018.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública**. São Paulo: Revista de Processo, n. 165. 2008.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Acesso à Justiça e o Código de Defesa do Consumidor: O processo em evolução**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.
- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição — contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Tradução: Flávio Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HARTMANN, Ivar Alberto Martins; Ferreira, Livia da Silva; da Silva Rego, Bianca Dutra. **Deferência ao fiscal da Lei? A probabilidade de sucesso do PGR nas ações diretas de inconstitucionalidade**. Revista de Estudos Empíricos em Direito. vol. 3, no. 1 (January 2016).
- HARTMANN, Ivar A.; Joaquim Falcão; Alexandre de Moraes [Org.]. **IV Relatório Supremo em Números: o Supremo e o Ministério Público**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015.
- HEINZ, Mohnhaupt e Dieter Grimm. **Constituição – História do conceito desde a antiguidade até nossos dias**. Belo Horizonte, Tempus, 2002.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1997, 2002 (reimpr.).
- HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionadas e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho. – São Paulo: Saraiva, 2009.
- KELSEN, Hans. **A Garantia Jurisdicional da Constituição: A Justiça Constitucional**. Revista Direito Público. Nº 1. Jul-Ago-Set/2003. Tradução: Jean François Cleaver – Tradutor do Senado Federal. Artigo publicado com autorização do Instituto Hans Kelsen (Hans Kelsen – Institut) – www.univie.ac.at/staatsrecht-kelsen.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1984. 484p. (Coleção Stvdivm; Temas filosóficos, jurídicos e sociais.)

KIRCHHEIMER, Otto. **El Camino Hacia el Partido de Todo el Mundo**. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Franz (eds.) *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980.

KLEIN, Antonio Carlos. **Os partidos políticos e o paradoxo da democracia representativa**. In *Revista latino-americana de estudos constitucionais*. Ano 13. n. 16 (dez-2014). Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014.

KRAMER, Larry. **The people themselves – popular constitutionalism and judicial review**. Oxford University Press: Oxford, 2004.

LASSALE, Ferdinand. *Que es una Constitución?* Tradução de Wenceslao Roces. Barcelona: Ariel, 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Federal Brasileiro Centrífugo, de Três Níveis e Formalmente Simétrico**. Disponível em <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com>. Acesso em 20/06/2017.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEDEIROS, Fabricio Juliano Mendes. **A Jurisdição Constitucional como Instrumento de Defesa dos Direitos Fundamentais**. *Brazilian Journal of International Law* vol. 3, no. 2 (July/December 2006).

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito Processual Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Considerações sobre o papel do Procurador-Geral da República no controle abstrato de normas sob a Constituição de 1967/69: proposta de reeleitura**. *Revista de Informação Legislativa*. Senado: Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha**. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Os Pressupostos de Admissibilidade do Controle Abstrato de Normas Perante o Bundesverfassungsgericht**. *Revista Ciência Jurídica*, v.8, n.59, p.11-52, set./out. 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira; Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011

Michaelis Dicionário: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/lobby/> - Acesso em 04/junho/2018

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. Coimbra, 1987. t. 2

MORAES, Guilherme Peña. **Direito constitucional, teoria da constituição**. Rio de Janeiro:

Lúmen Júris, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas Mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos**. Belo Horizonte, Forum, 2016.

NASCIMENTO, Fillipe Augusto dos Santos. **Direitos Fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. Ed., 2016.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **Uma ideia de Constituição**. Revista de Investigações Constitucionais vol. 1, no. 1 (January - April 2014).

NUNES, Leiva. **Da Classificação das ciências à classificação da informação: uma análise do acesso ao conhecimento**. Campinas. PUC-Campinas, 2007.

PALACIO, Lino Enrique. **Manual de derecho procesal civil**. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires. 1976.

POLLARD, David. **Constitutional and administrative law: text with materials**. Oxford University Press. 2007.

POLLETI, Ronaldo. **Controle de Constitucionalidade das leis**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

SANCHES, Sidney. Artigo. Folha de São Paulo, 6.10.1985

SANTANO, Ana Claudia. **Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica**. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 20, n. 2, p. 9-32, ago./dez. 2016.

SARMENTO, Daniel e Cláudio Pereira de Souza Neto. **Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial**. Revista Quaestio Iuris, vol. 06, nº 02.

SCHMIDT, Carl. **Teoria de la Constitución**. Madrid: Alianza, 2006

SEGADO, Francisco Fernandes. **La Obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo Americano – modelo Europeo-Kelseniano) de los sistemas de Justicia Constitucional**. Revista Direito Público, n. 02, Out-Nov-Dez/2003.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. **STF em evidência: deliberação, publicidade e sociedade sob a perspectiva dialógica**. Curitiba: Juruá, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: 2006.

- TAYLOR, Matthew M.; Da Ros, Luciano. **Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política.** Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 51, núm. 4, 2008.
- TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais: constitucionalismo social na globalização.** Editora Saraiva: São Paulo, 2017.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Pierre Bourdieu: a teoria na prática.** RAP Rio de Janeiro 40(1):27-55, Jan./Fev. 2006.
- VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional, Democracia e Estado de Direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da Constituição.** Tese Doutorado. São Paulo: 2013.
- VILLARPANDO NETO, Isaac Matienzo. **O conteúdo essencial do acesso à justiça e a diretriz na formação do precedente.** Salvador, 2017.
- XIMENES, Julia Maurmann. **O Comunitarismo e Dinâmica do Controle Concentrado de Constitucionalidade.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2010.

Anexo I – Tabela Total de ADIs por Entidades de Classe

ENTIDADE DE CLASSE	ADI	%
ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB	142	15,04%
ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL – ADEPOL	73	7,73%
ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR	59	6,25%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP	57	6,04%
ANAPE - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO	43	4,56%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES	39	4,13%
ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON	39	4,13%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAMATRA	29	3,07%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES – ACEL	29	3,07%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ANSEMP	24	2,54%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - ABRAFIX	23	2,44%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP	23	2,44%
AJUFE - ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL	18	1,91%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA ELETRICA E ELETRONICA ABINEE	12	1,27%
FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCALIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS – FEBRAFITE	11	1,17%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – AMPCON	10	1,06%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – AUDICON	9	0,95%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO – ABERT	7	0,74%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RADIODIFUSÃO, TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES - ABRATEL	7	0,74%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES – ANUP	6	0,64%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL – ADPF	6	0,64%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS PÚBLICOS – ABRAP	6	0,64%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES DE SEGURANÇA DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO - AGEPOLJUS	6	0,64%
TELCOMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS	6	0,64%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JUIZES CLASSISTAS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAJUCLA	5	0,53%
ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	5	0,53%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS – ANTU	5	0,53%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS – ANJ	4	0,42%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA – ABRADÉE	4	0,42%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO – ANAUNI	4	0,42%
ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS FEDERAIS – ANADEF	4	0,42%
ABEP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS	4	0,42%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DOS MILITARES ESTADUAIS E CORPO DE BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL – ANERMB	4	0,42%
ASSOCIAÇÃO MÉDICA BRASILEIRA	4	0,42%
ANPCA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROPRIETÁRIOS E COMERCIANTES DE ARMAS	3	0,32%
ABRAPARK - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ESTACIONAMENTOS URBANOS	3	0,32%

ABERC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE REFEIÇÕES COLETIVAS	3	0,32%
CONFEDERACAO DAS ASSOCIACOES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA – ANPR	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAJUSTRA	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS – ABIMAQ	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA – ABRADEE	3	0,32%
ABETS - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES POR SATÉLITE	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ELEITORES – ABRAE	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS PERITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ANMP	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GASTRONOMIA, HOSPITALIDADE E TURISMO – ABRESI	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO – ANPT	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DESEMBARGADORES – ANDES	3	0,32%
ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS DO BRASIL – AMEBRASIL	3	0,32%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA - ASIBAMA NACIONAL	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO DE INCENTIVO À EDUCAÇÃO E SAÚDE DE SÃO PAULO	2	0,21%
ABIA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO	2	0,21%
ABRATI- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL, INTERMUNICIPAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES FEDERAIS – ANPAF	2	0,21%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE DESIGNERS DE INTERIORES – ABD	2	0,21%
ASSOCIACAO NACIONAL DOS AGENTES DE TRANSITO DO BRASIL – AGTBRASIL	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO – ANSJ	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS DISTRIBUIDORES DE MEDICAMENTOS ESPECIAIS E EXCEPCIONAIS – ABRADIMEX	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO – ABIPLAST	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL – AEB	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDUSTRIA DE HOTEIS A B I H	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ANASPS	2	0,21%
ASSOCIACAO NACIONAL DAS CORRETORAS – ANCOR	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS – ANAFE	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE GASTRONOMIA, HOSPEDAGEM E TURISMO	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ANALISTAS, TÉCNICOS E AUXILIARES DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO – ANATA	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE PRAÇAS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES – ANASPRA	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEVEDORES DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS – ANDIF	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA – ABI	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE SOFTWARE E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA - ASSESPRO NACIONAL	2	0,21%
ASSOCIACAO NACIONAL DAS FRANQUIAS POSTAIS DO BRASIL	2	0,21%
ANMP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS PERITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	2	0,21%
AFREBRAS - ASSOCIAÇÃO DOS FABRICANTES DE REFRIGERANTES DO BRASIL	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA – ABC	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LOCADORAS DE VANS – ABRAVANS	2	0,21%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE DEFESA DO CIDADAO – ABRADEC	2	0,21%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS	2	0,21%

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA - UNASLAF	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESTAURANTES E EMPRESAS DE ENTRETENIMENTO - ABRASEL NACIONAL	2	0,21%
ABRAS - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELEVISÃO POR ASSINATURA	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS USUÁRIOS DO SISTEMA TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E MÓVEL CELULAR - ANUSTEL	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS E PROMITENTES COMPRADORES DO CONDOMÍNIO CASTANHEIRA	2	0,21%
FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE OFICIAIS DE JUSTIÇA AVALIADORES FEDERAIS - FENASSOJAF	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - ASMPF	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO DOS FABRICANTES DE REFRIGERANTES DO BRASIL - AFREBRAS	2	0,21%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS EXTRATORES E REFINADORES DE SAL - ABERSAL	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BIOMEDICINA	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO SUL PARAIBANA DE RADIODIFUSÃO - ASPRAD	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA QUIMICA	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS AGENTES COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA - ABRACEEL	1	0,11%
FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DOS PRODUTORES DE CACHAÇA DE ALAMBIQUE - FENACA	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS	1	0,11%
UNAFISCO NACIONAL - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	1	0,11%
CONSELHO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS EX-COMBATENTES DO BRASIL	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DE SUBTENENTES E SARGENTOS DA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ - ASSUBSAR	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS - ANEL	1	0,11%
ASSINAP - ASSOCIAÇÃO DOS ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS DAS POLÍCIAS MILITARES, BRIGADAS MILITARES E CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS PRODUTORES - ANAMUP	1	0,11%
ASSOCIACAO DOS AGENTES DE SEGURANCA DO PODER JUDICIARIO DA UNIAO	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS IMPORTADORES E DISTRIBUIDORES DE PNEUS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS DE COMÉRCIO EXTERIOR - AACE	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SUBOFICIAIS, SARGENTOS E TAFEIROS DA AERONÁUTICA - ANSSTA	1	0,11%
ASSOCIACAO DOS AUDITORES DE FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - AFERGS	1	0,11%
ABIFINA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE QUÍMICA FINA, BIOTECNOLOGIA E SUAS ESPECIALIDADES	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DOS CABOS E SOLDADOS DA POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ	1	0,11%
FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DO PESSOAL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - FENAEE	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DOS CAMELÔS E AMBULANTES DE CATANDUVA	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE TELEVISAO POR ASSINATURA EM UHF - ABTVU	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA DE ARTIGOS E EQUIPAMENTOS MEDICOS ODONTOLOGICOS HOSPITALARES E DE LABORATORIOS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DISTRIBUIÇÃO ENERGIA ELÉTRICA - ABRADDEE	1	0,11%
ABRAMUS - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MÚSICA E ARTES	1	0,11%
ASSOCIACAO NACIONAL DOS MEMBROS DAS CARREIRAS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO - ANAJUR	1	0,11%
ASSOCIACAO DOS EMPREGADOS DA CAEEB-ASEC	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PARTICIPANTES DE FUNDOS DE PENSÃO	1	0,11%
ASSIM - ASSOCIAÇÃO DE INTÉRPRETES E MÚSICOS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DOS JUIZES DE PAZ BRASILEIROS - AJUPBRAS	1	0,11%

ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PROFESSORES DO ENSINO PUBLICO ABRAPEP	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GÁS CANALIZADO – ADEGÁS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES E EX-SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - ANASESP	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS TRADING – ABECE	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE PORTO ALEGRE	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMBALAGEM – ABRE	1	0,11%
ASSOCIAÇÕES EM DEFESA DAS FERROVIAS – FERROFRENTE	1	0,11%
ABINAM - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE ÁGUAS MINERAIS	1	0,11%
CONFEDERAÇÃO DAS FEDERAÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES DE ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DO BRASIL – CONFAEAB	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHEIROS RODOVIÁRIOS – ABER	1	0,11%
FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE ENGENHEIROS FERROVIÁRIOS – FAEF	1	0,11%
ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DA AGENCIA BRASILEIRA DE INTELIGENCIA	1	0,11%
ANAFPOST - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS FRANQUIAS POSTAIS DO BRASIL	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL – ASJ	1	0,11%
ANDA - ASSOCIACAO NACIONAL PARA DIFUSAO DE ADUBOS E CORRETIVOS AGRICOLAS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FISCAIS TRIBUTÁRIOS – ABRAFIT	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS DA ÁREA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – AUDITEC	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FUNCIONÁRIOS DA POLÍCIA FEDERAL – ANSEF	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FRIGORÍFICOS – ABRAFRIGO	1	0,11%
ANFAVEA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DE SUCOS CITRICOS ABRASSUCOS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CANAIS COMUNITÁRIOS – ABCCOM	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS – ABRAGET	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO – ABCOMM	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE CABOS E SOLDADOS DAS POLÍCIAS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL – ANERCS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS – AME	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ANPPREV	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE IMPRENSAS OFICIAIS -ABIO	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FISCAIS TRIBUTÁRIOS – ABRAFIT	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS – ABRAINIC	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS – ARPEN	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS – TELCOMP	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS COM TERMINAIS MARÍTIMOS, FLUVIAIS E TERRESTRES DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL ABRAMT	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MEDICINA DE GRUPO – ABRAMGE	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PROVEDORES DE INTERNET E OPERADORES DE COMUNICAÇÃO DE DADOS MULTIMÍDIA – ABRAMULTI	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA – ASPIM	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO CEMITÉRIOS DO BRASIL – ACEMBRA	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS CARTÓRIOS DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS SOCIAL DEMOCRATAS	1	0,11%

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA GRÁFICA - ABIGRAF NACIONAL	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES DE PASSAGEIROS - ANT_PAS	1	0,11%
ASSOCIACAO NACIONAL DE ENTIDADES DE PLACAS MILITARES ESTADUAIS	1	0,11%
ASSOCIACAO NEO TV	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RADIODIFUSORES – ABRA	1	0,11%
ASSOCIACAO TECNICA BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS AUTOMATICAS DE VIDRO	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE – ANAMMA	1	0,11%
ATEB-ASSOCIAÇÃO DOS TITULARES DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DO BRASIL	1	0,11%
ALEC - ASSOCIAÇÃO DOS LOCADORES DE EQUIPAMENTOS A CONSTRUÇÃO CIVIL	1	0,11%
CONFEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE MICROEMPRESAS DO BRASIL	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BINGOS – ABRABIN	1	0,11%
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO RAMO FINANCEIRO - CONTRAF/CUT FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DO PESSOAL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – FENAEF	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SEMENTES E MUDAS – ABRASEM	1	0,11%
ASPIM - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA	1	0,11%
ANACCOOP-ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CONTRATANTES DE COOPERATIVAS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ESTACIONAMENTOS E GARAGENS DO ESTADO DE GOIÁS	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS – ABRASCE	1	0,11%
ASSOCIACAO DE EX-COMBATENTES DO BRASIL	1	0,11%
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS – ABRAS	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DE MÚSICOS, ARRANJADORES E REGENTE AMAR - SOMBRÁS - SOCIEDADE MUSICAL BRASILEIRA	1	0,11%
ABEIFA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS IMPORTADORAS E FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES	1	0,11%
ASSOCIAÇÃO DE PENSIONISTAS DAS FORÇAS ARMADAS – APFA	1	0,11%
Total Geral	944	100,00%
% SOBRE O TOTAL DAS ADIs		16,25%