



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**KARLA NÚBIA RODRIGUES DE SOUSA**

**A LEGITIMIDADE ATIVA PARA AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE E O REQUISITO DA PERTINÊNCIA  
TEMÁTICA**

**Brasília  
2007**

**KARLA NÚBIA RODRIGUES DE SOUSA**

**A LEGITIMIDADE ATIVA PARA AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE E O REQUISITO DA PERTINÊNCIA  
TEMÁTICA**

Trabalho apresentado ao Centro  
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)  
como pré-requisito para obtenção de  
Certificado de Conclusão de Curso de  
Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de  
Língua Portuguesa.

Orientador: Prof. Gilmar Ferreira Mendes

**Brasília  
2007**

## RESUMO

O fundamento do controle de constitucionalidade se baseia na idéia de supremacia da Constituição e o controle abstrato é concebido como processo objetivo. Isto implica dizer, que não há partes no sentido do processo comum, mas apenas formalmente, visto que os entes legitimados o fazem para resguardar o respeito à lei fundamental, não tendo como finalidade precípua a defesa de um interesse individual. Neste sentido, a escolha dos titulares da ação direta de inconstitucionalidade assume importante relevo na eficácia do controle concentrado, pois delimita sua atuação. A Constituição de 1988 alterou a legitimidade, que antes era exclusiva, para a concorrente, ocasionando significativa mudança no panorama de controle de normas, tendo também como consequência uma avalanche de processos no Supremo Tribunal Federal, observando a indeterminação dos conceitos de entidade de classe e confederação sindical, o que não possibilita precisar o número de entidades legitimadas. A sobrecarga de trabalho levou a jurisprudência a delimitar seus conceitos e instituir o requisito da pertinência temática, que consiste na exigência de um interesse específico dos legitimados especiais, em clara dissonância com o processo objetivo. Deste modo, o presente trabalho procura analisar esta contradição imposta pela jurisprudência, que restringe a atuação de determinados entes, sem expressa permissão constitucional, com enfoque também na doutrina, refletindo, ainda, sobre o extenso do rol de legitimados.

Palavras-chave:

Controle de constitucionalidade. Legitimidade. Pertinência temática.

## **ABSTRACT**

The fundament of constitutionality control is based on the assumption that the Constitution is supreme and that abstract control is an objective process. This is to say that there are no parts as in a common process - they do exist, but only formally, because the parts involved have the aim of guaranteeing compliance with the fundamental law and are not seeking personal interest. The choice of the parts involved in Constitutional lawsuits is therefore very important for the effectiveness of concentrated control, because it delimits the scope of its action. The 1988 Constitution has changed the nature of legitimacy from exclusive to concurrent, meaningfully changing the picture of law control and flooding the Supreme Federal Court with lawsuits, observing the indetermination of the concepts of class entity and syndical confederation, the one that doesn't make possible to know the number of legitimated entities. The work surcharge moved the jurisprudence to restrict its concepts and instituted the thematic pertinence as a requisite, that it consists of the demand of a specific interest of the legitimated special, in clear disagreement with the objective process. This work tries to analyze this contradiction imposed by the jurisprudence, that restricts the performance of some entities, without expressed constitutional permission, focusing on the doctrine and reflecting on the long list of legitimated parts.

Key-words:

Constitutionality control. Legitimacy. Thematic pertinence

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	05
1 O CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS NO DIREITO BRASILEIRO .....	08
2 LEGITIMIDADE .....	23
2.1. Conceito de legitimidade .....	23
2.2. Legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade .....	25
3 PERTINÊNCIA TEMÁTICA .....	30
3.1 Legitimados Universais .....	35
3.1.1 Procurador-Geral da República .....	35
3.1.2 Presidente da República .....	40
3.1.3 Partido Político .....	42
3.1.4 Mesas da Câmara e do Senado .....	45
3.1.5 Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil .....	46
3.2. Legitimados Especiais .....	47
3.2.1. Confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional .....	47
3.2.1.1 Conceito .....	47
3.2.1.2 Fundamentos e critérios para aferição da pertinência temática .....	52
3.2.2 Governadores dos Estados e do Distrito Federal e as Mesas das Assembléias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal .....	54
3.2.2.1 Fundamentos e critérios para aferição da pertinência temática .....	55
4 CRÍTICA AO INSTITUTO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AO ROL DE LEGITIMADOS .....	58
5 CONCLUSÃO .....	63
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....	67

## INTRODUÇÃO

O fundamento do controle de constitucionalidade se encontra na idéia de supremacia da Constituição. Existe uma lei maior, da qual emanam princípios e normas que se sobrepõe a todas as demais normas jurídicas existentes no País. Para garantir a eficácia, a soberania da Constituição, é preciso que se crie um mecanismo para assegurar que não sejam editadas normas colidentes com esta, preservando as opções feitas pelo constituinte.

A legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade assume relevo importante no âmbito de repercussão do controle, pois delimita os contornos de atuação, em maior ou menor grau. A Constituição Federal de 1988 alterou significativamente o modelo de controle então vigente no direito brasileiro. O rol de legitimados foi ampliado pela respectiva Carta, como se depreende da leitura de seu artigo 103.

Assim, a legitimidade que antes era exclusiva do Procurador Geral da República, foi outorgada a vários entes, passando a legitimidade concorrente, o que influenciou no modelo de controle até então existente no Brasil, uma vez que com o leque de entes legitimados a deflagrar o processo abstrato, quase todas as questões são submetidas a Suprema Corte, deixando o modelo difuso de ser o principal mecanismo de controle. Nesta esteira, faz-se necessário uma rápida abordagem da evolução histórica do controle de constitucionalidade de normas no sistema pátrio com foco no direito de propositura, mencionando as conseqüências decorrentes da legitimação exclusiva para concorrente.

Entre os entes legitimados não figuram apenas autoridades e órgãos públicos, mas também entes privados: confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional, procurando assegurar maior representatividade de vários segmentos da sociedade.

Todavia, a imprecisão legislativa do constituinte quanto à definição destes entes privados acarretou uma série de dificuldades práticas, trazendo uma avalanche de ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão incumbido da guarda da Constituição e responsável pelo julgamento no controle abstrato de normas.

A sobrecarga de trabalho que poderia comprometer a atividade da Suprema Corte, não propiciando decisões de qualidade, tendo em vista o excesso de ações diretas de inconstitucionalidade, foi o móvel para que o STF restringisse a legitimidade ativa para a propositura das ações, o que poderá ser constatado pela análise de doutrina e jurisprudência.

Neste sentido, a Suprema Corte procurou definir em seus julgados os conceitos de confederação sindical e entidade de classe, neste aplicando-se analogicamente a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, bem como instituiu o requisito da pertinência temática, atribuindo-se a determinados entes legitimados. Tais mecanismos são utilizados pela Suprema Corte sob o argumento de viabilizar o controle de constitucionalidade, o que será objeto de análise no presente trabalho.

O requisito da pertinência temática foi erigido para condicionar a atuação dos legitimados especiais, sendo necessário demonstrarem uma relação entre a norma que se pretende impugnar e as finalidades das instituições, e quanto aos Governadores dos Estados e as respectivas Mesas das Assembléias Legislativas é exigido que a norma questionada repercuta negativamente no âmbito do Estado. Portanto, tal exigência acaba por desnaturar o controle abstrato, entendido como processo objetivo, em que não há partes no sentido do processo comum, posto que os titulares da ação devem agir para defender o ordenamento constitucional, e não um interesse individual.

O método dialético é adotado como um modelo de abordagem destas importantes questões, tomando em consideração o esforço dos intérpretes da Constituição em definir os contornos da atuação das entidades legitimadas a instaurar o processo objetivo. Optou-se pela

adoção do sistema autor-data de citações, permitindo um rápido acesso à fonte das obras consultadas.

Para entender a importância do papel dos entes legitimados a ingressar com a Ação direta de inconstitucionalidade, mister se faz traçar os delineamentos do controle abstrato de constitucionalidade de normas, retratado no capítulo 1. A seguir é feita a análise do conceito de legitimidade e sua feição no controle abstrato. O capítulo 3 trata do requisito da pertinência temática, que foi erigido para condicionar a atuação de determinados titulares, seguindo-se da crítica a tal requisito, bem como ao extenso rol de legitimados.

A pesquisa se encontra atualizada de acordo com a Emenda Constitucional 45, de 08.12.2004.



## 1 CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS NO DIREITO BRASILEIRO

Para melhor compreensão do presente estudo, faz-se necessário analisar quais são os contornos do controle abstrato de normas, como objeto de entender o papel dos entes legitimados a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

É fundamental que se crie uma forma de controle para que a vontade do constituinte seja respeitada. Se não tivermos um meio para fiscalizar a produção de normas jurídicas, tornar-se-ia difícil proteger os postulados que deveriam guiar o desenvolvimento do Estado em determinada época e lugar, dotando a Constituição de força obrigatória.

Leciona Clèmerson Clève (2000, p.22) a respeito do que representa a constituição para o Estado:

(...) A Constituição representa um momento de redefinição das relações políticas e sociais desenvolvidas no seio de determinada formação social. Ela não apenas regula o exercício do poder, transformando a *potestas* em *auctoritas*, mas também impõe diretrizes específicas para o Estado, apontando o vetor (sentido) de sua ação, bem como de sua interação com a sociedade.

A Constituição foi erigida a Lei Maior, representando o norte de um Estado, a lei fundamental, como no ensinamento de Gilmar Ferreira Mendes, referindo-se a Konrad Hesse:

(...) Na tentativa de consagrar um conceito que contemple, a um só tempo, o conteúdo material e a realidade normativa da Constituição, define-a Hesse como ordem jurídica fundamental da coletividade (Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens). Considera que, enquanto ordem jurídica fundamental, a Constituição contém as linhas básicas do Estado e estabelece diretrizes e limites ao conteúdo da legislação vindoura. Todavia, não se há de confundir a Constituição com uma regulamentação precisa e completa. A Constituição, ensina Hesse, não codifica, mas regula apenas – frequentemente as linhas essenciais – aquilo que se afigura relevante e carecedor de uma definição (HESSE,1981 *apud* MENDES, 1990, p. 4)

Representando a Constituição uma norma fundamental, torna-se necessário que as normas hierarquicamente inferiores respeitem seus postulados para que ocorra a conformação do sistema. Do contrário, as normas que estejam em desconformidade, seja material ou

formalmente, com algum preceito ou princípio constitucional, devem ser repelidas do ordenamento por conterem um vício de inconstitucionalidade. No que tange aos requisitos formais, é verificado se a norma foi produzida conforme o processo legislativo previsto na Constituição. Quanto aos requisitos materiais, examina-se a compatibilidade do objeto da lei ou ato normativo com a matéria constitucional. (MORAES, 2002, p. 579-580)

Acerca do tema ensina Clève ( 2000, p.28-29):

A fiscalização da constitucionalidade dos atos normativos demanda a satisfação de alguns pressupostos. Apontem-se os seguintes: (i) existência de uma Constituição formal; (ii) compreensão da Constituição como lei fundamental (rigidez e supremacia constitucionais; distinção entre leis ordinárias e leis constitucionais); e (iii) previsão de pelo menos um órgão dotado de competência para o exercício dessa atividade.

De tal modo, para preservar a rigidez da Constituição, dotando-a, como já dito, de força obrigatória, faz-se necessário criar mecanismos de controle.

O Brasil adota o controle judicial de constitucionalidade das leis e atos normativos, tido como repressivo, o qual contempla os métodos difuso- incidental e concentrado - abstrato, este último pela via de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIn, acrescentando ainda a Ação Declaratória de Constitucionalidade e Ação de Inconstitucionalidade por Omissão e Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A doutrina no estudo do controle de constitucionalidade também fala em controle preventivo de constitucionalidade, colacionando que a Constituição Federal de 1988 contempla duas hipóteses: através da atuação do Chefe do Poder Executivo (poder de veto) e através da atuação do Poder Legislativo (comissões de constituição e justiça). (MORAES, 2002, p. 584-585)

A doutrina também aponta duas exceções ao controle judiciário repressivo: O art. 49, V, CF 88 estabelece competir ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Os

atos atingidos por esse controle são o Decreto Presidencial e a Lei Delegada; e o art. 62 CF 88 estatui que o Poder Legislativo pode rejeitar uma Medida Provisória por considerá-la inconstitucional. (MORAES, 2002, p. 585-586)

Vale ressaltar, que uma característica do sistema de fiscalização de constitucionalidade brasileiro é a adoção da fiscalização judicial da constitucionalidade, e como já explanado, pode ser pelo controle difuso ou concentrado. O controle difuso pode ser caracterizado como a modalidade de fiscalização da constitucionalidade conferida a qualquer juiz ou tribunal, que podem, em um caso concreto, afastar a aplicação de uma lei ou ato normativo do Poder Público que não respeita os mandamentos da Constituição. É a modalidade que "caracteriza-se pela permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal realizar no caso concreto a análise sobre a compatibilidade de ordenamento jurídico com a Constituição Federal." (MORAES, 2002, p. 587). A norma continua a existir no mundo jurídico, deixando de ser aplicada naquele caso submetido ao judiciário.

De outro lado, temos o controle abstrato de normas que visa fiscalizar a compatibilidade das normas infraconstitucionais com o disposto na Carga Magna. Alguns entes são legitimados para deflagrar o processo de controle e vão provocar o STF, sendo este o único órgão autorizado a decidir se determinada lei ou ato normativo, federal ou estadual, editados após a vigência da Constituição Federal de 1988, é ou não constitucional, por isso denominado controle concentrado. A finalidade não é a busca de solução de um problema concreto destas entidades legitimadas, mas, no entanto preservar o ordenamento jurídico, a autoridade da Constituição. (LOURENÇO, 1999, p. 5)

O controle abstrato é desvinculado de um caso concreto, não visa compor uma lide, resolver uma pendência, entretanto defender a integridade da ordem jurídica constitucional, que não é um interesse próprio do legitimado ativo, mas de toda a coletividade, por esta razão é denominado de processo objetivo. Os entes legitimados não são tratados

como partes no sentido comum, na defesa de um interesse próprio como estabelecido no processo civil, e sim na defesa da ordem constitucional. O STF já reconheceu em seus julgados que no controle abstrato de normas, tem-se processo objetivo, destinado a defesa da Constituição (ADI 1254 MC-AgR - RJ- Pleno – Rel. Min. Celso de Melo, J. 14.08.96, DJ 19.09.97.) .

O fato de ser processo objetivo não desnatura sua característica básica, como acentua Juliano Taveira Bernardes (2004, p. 285) “O processo de constitucionalidade não é fim em si mesmo, senão mero ‘instrumento técnico’ à disposição da finalidade de garantir a primazia normativa da constituição.”

Nos dizeres de Clève (2000, p. 141): “Cuida-se, a ação direta genérica, de verdadeira ação. Isto porque concretiza meio especial de provocação da jurisdição constitucional.”

E adiante completa:

A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade não é propriamente, a defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo (o que pode ocorrer, não obstante, de modo indireto e reflexo). A ação direta de inconstitucionalidade presta-se, antes, para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional e não a tutela de situações subjetivas consubstancia a finalidade primeira (mas não exclusiva) da apontada ação. Por isso consiste em instrumento de fiscalização abstrata de normas, inaugurando “processo objetivo” de defesa da Constituição. (CLÈVE, 2000, p. 142-143).

O controle abstrato de normas é um teste da legitimidade, tanto formal, como material, de um ato normativo, tendo como parâmetro de avaliação a Constituição Federal. No Brasil, como já dito, o controle abstrato de normas é conferido a um único órgão, qual seja, o Supremo Tribunal Federal, dito por isso controle concentrado, como previsto no artigo 102, I da CF/88. No âmbito dos Estados também há previsão para controle de normas ante a Constituição Estadual (artigo 125 §2º CF/88).

No controle concentrado, faz-se necessário a provocação de um órgão externo para dar início ao processo, pois é vedado ao STF agir “ex officio”. Assim, um dos

legitimados, detectando a ofensa direta e frontal à Constituição por lei ou ato normativo federal ou estadual inconstitucional, tem o dever de deflagrar o processo, promovendo a representação junto ao Supremo Tribunal Federal, para que este se manifeste sobre a questão constitucional.

Vale destacar, que o Supremo no controle de constitucionalidade atua como legislador negativo, significando que o STF não pode, a pretexto de exercer este controle abstrato de normas, legislar. Não pode decidir normativamente um assunto que não foi objeto de normatização, ou seja, cabe ao Supremo apenas afastar do ordenamento jurídico normas inconstitucionais, ele não pode criar normas. (ADIn 1822- DF, Rel. Min. Moreira Alves, J. 26.06.98, DJ. 10.12.99)

Partindo do pressuposto de que o processo de controle de constitucionalidade tem natureza objetiva, são aplicados de forma diferenciada os princípios do processo. Nesta acepção, o STF já firmou entendimento de que somente está vinculado ao pedido, e não a causa de pedir. Desta forma, o Supremo não está vinculado à fundamentação jurídica apresentada para declarar a inconstitucionalidade do ato normativo, pois uma vez deflagrado o processo, este, como guardião da Carta Magna, cabe analisar a constitucionalidade da norma atacada.

Neste sentido, confira o julgado da ADIn Mca 1358-DF, Relator Ministro Sydney Sanches( J. 07.12.95, DJU 26.04.1996), no qual o Supremo assentou que “... na ação direta de inconstitucionalidade, cujo processo é objetivo, não “inter partes” a “causa petendi” pode ser desconsiderada e suprida, por outra, pelo STF, segundo sua pacífica jurisprudência.”

O Supremo tem entendido que é indispensável que o autor indique a causa de pedir, já que por vezes a inconstitucionalidade de uma lei é argüida genericamente sem apontar os fundamentos ante cada dispositivo, o que inviabiliza o trabalho da Corte. (ADIn 1708, Rel. Min. Marco Aurélio, J. em 27.11.97, DJ 13.03.98).

A ação direta de inconstitucionalidade, em virtude de sua natureza, vislumbrando um processo objetivo, que tem como finalidade retirar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo incompatível com a ordem constitucional, não é suscetível de desistência. Lembra Gilmar Ferreira Mendes (1990, p. 251):

O Bundesverfassungsgericht decidiu, a propósito, que a desistência formulada pelo requerente não acarretava, necessariamente, a suspensão do processo. O pedido representaria, nesse contexto, um simples impulso externo (ein blosser Anstoss Von aussen), um instrumento deflagrador do processo objetivo de controle. “O requerimento é indispensável – diz Sohn – para a instauração do processo, não para o seu desenvolvimento, uma vez que o princípio do pedido foi satisfeito com a simples apresentação do requerimento.

A lei 9.868/99 deixou expressamente disciplinada a impossibilidade de desistência da ação nos artigos 5º e 16, o que pelo espírito da lei também se aplica a medida cautelar, como já decidido pelo STF (ADIn 892- RS- Relator Min. Celso de Mello, J. 27.10.94 ,DJU 7.11.97). Vale notar, que o Procurador Geral da República (PGR), mesmo quando seja o deflagrador do processo, pode ao final opinar pela improcedência do pedido quando convencido da constitucionalidade da norma, o que não implica em desistência do pedido, pois sendo um processo objetivo o Supremo não fica vinculado ao parecer do PGR. (RISTF, §1º do art. 169).

A CF/88 trouxe inovação com o artigo 103 §3º, rezando este que o Advogado Geral da União - AGU deverá ser citado para defender o ato impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, o que deu margem a aplicação do princípio do contraditório de uma maneira diferenciada (ADIn 1434 – SP, Rel Min. Celso de Mello, J. 20.08.1996, DJ 22.11.96 e ADIn 1254 MC-AgR / RJ- PLENO – Rel. Min. Celso de Melo, J. 14.08.96, DJ 19.09.97), porque aqui não se trata de um processo de partes, como nos processo civil, trabalhista, penal.... O órgão responsável pela edição do ato impugnado será ouvido e ao AGU cabe sua defesa.

O AGU é ao mesmo tempo representante judicial da União e consultor jurídico do Poder Executivo, foi erigido à posição de curador de presunção de constitucionalidade (CLÉVE, 2000, p. 180). Resta inquirir se ele deveria defender a lei (sentido amplo) mesmo quando notória sua inconstitucionalidade.

Gilmar Ferreira Mendes (1990, p. 261) argüiu em sua obra Controle de Constitucionalidade – aspectos jurídicos e políticos, que em verdade o constituinte teria assegurado ao AGU um direito de manifestação.

(...) Em princípio, não se pode exigir que órgão instituído pela Constituição veja-se na contingência de propugnar pela legitimidade de atos contrários ao ordenamento básico, em flagrante ofensa ao postulado imanente da fidelidade constitucional. Se a resposta pudesse ser afirmativa, teríamos de reconhecer que a Constituição brasileira acabou por instituir a Advocacia da Inconstitucionalidade. Em verdade, tais considerações parecem legitimar a idéia de que, a despeito da concepção e formulação gravemente defeituosas, o constituinte somente pode ter assegurado ao Advogado Geral da União um direito de manifestação, dentro dos limites impostos pelo próprio ordenamento constitucional.

Alexandre de Moraes (2002, p. 620-621) apesar de defender que o AGU está impedido constitucionalmente de manifestar-se contrariamente a norma impugnada, lembra que “O STF prevê excepcionalmente, a possibilidade do Advogado-Geral da União deixar de exercer sua função constitucional de curador especial do princípio da constitucionalidade das leis e atos normativos, quando houver precedente da Corte pela Inconstitucionalidade da matéria impugnada.” (STF- Pleno – ADIn 1.616 – PE - Rel. Min Maurício Corrêa, J. 24.05.01, DJ 24.08.2001).

A inadmissibilidade da intervenção de terceiros também é apontada como consequência do processo objetivo, que não vem para solucionar demandas referentes ao caso concreto (ADIn 1105 ED QO - DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, J. 23.08.01, DJ 16.11.01). Os interessados podem recorrer a outros instrumentos de defesa existentes no sistema pátrio, não sendo permitido se valer do processo abstrato, para defender diretamente interesses concretos e subjetivos. É vedada expressamente a intervenção de terceiros pela Lei 9.868/99, em seus

artigos 7º e 18. Todavia, o STF admite o litisconsórcio ativo entre os entes legitimados constitucionalmente para a propositura da ADIn, excepcionando quando o pretense litisconsorte ativo já figurar no pólo passivo da relação processual, sendo responsável pela elaboração do ato impugnado (ADIn QO 807 - RS, Rel. Min. Celso de Mello, J. 27.05.93, DJ 11.06.93). Sobre a orientação da Suprema Corte, inadmitindo o litisconsorte ativo daquele que já figurar no pólo passivo, temos que se trata de um processo objetivo em que não há partes no sentido formal, não se busca um interesse particular, e portanto, se o pretense litisconsorte poderia ingressar com a ação direta, por ser legitimado constitucionalmente, poderia ingressar como litisconsorte, por inexistir no controle abstrato requerente e requerido.

Juliano Taveira Bernardes (2004, p. 297) defende que no controle abstrato deve existir o contraditório, entendido objetivamente, como forma de engrandecer o debate acerca da constitucionalidade da norma e legitimar as decisões do STF:

De fato, não se podendo falar de interesses subjetivos contrapostos, tampouco da existência necessária de partes, é válido questionar a própria dimensão subjetiva do princípio do contraditório nos processos de controle abstrato de constitucionalidade. Aqui, valorizado seu aspecto objetivo, atende-se ao princípio do contraditório tão-só com a mera possibilidade de haver **dialética** na discussão do tema constitucional.

E adiante completa:

A mera referência à constituição pode não bastar, sozinha, para dar fundamento persuasivo à decisão judicial. Daí, também auxilia a integração da capacidade “retórica” da sentença o consenso dos destinatários sobre a regularidade e a correção do procedimento adotado. Só uma motivação que contemple a plenitude do contraditório processual e a ampla participação de todos os sujeitos nele envolvidos pode apresentar-se de acordo com o modelo processual e, dessa forma, resgatar, ao menos em parte, aquele déficit de legitimidade democrática das sentenças em geral, especialmente daquelas sentenças “constitucionais”. (BERNARDES, 2004, p. 307)

O autor cita os ensinamentos de Häberle, afirmando que o tribunal constitucional por ser o juiz da inteira *res publica* conduz a implicações substanciais e processuais, “tais como a obrigação de respeitar modelo de direito processual constitucional que valorize



instrumentos pluralísticos de informação e participação.” (HÄRBELE, 1997 *apud* BERNARDES, 2004, p. 308)

A lei 9.869/99 em seu artigo 7º § 2º trouxe inovação ao sistema de controle abstrato, ao prever a figura do *amicus curiae*, cuja função primordial ensina Alexandre de Moraes “é juntar aos autos parecer ou informações com o intuito de trazer à colação considerações importantes sobre a matéria de direito a ser discutida pelo Tribunal, bem como acerca dos reflexos de eventual decisão sobre a inconstitucionalidade da espécie normativa impugnada.” (MORAES, 2002, p. 622).

Em voto proferido sobre o tema, o Ministro Celso de Mello asseverou:

(...) A intervenção do "amicus curiae", para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional. - A idéia nuclear que anima os propósitos teleológicos que motivaram a formulação da norma legal em causa, viabilizadora da intervenção do "amicus curiae" no processo de fiscalização normativa abstrata, tem por objetivo essencial **pluralizar o debate constitucional**, permitindo, desse modo, que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia, visando-se, ainda, com tal abertura procedimental, superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Suprema Corte, quando no desempenho de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade. (STF – Pleno- ADIn 2321- MC-DF, Rel. Ministro Celso de Mello, J. 25.10.00, DJ 10.06.05). **grifo nosso**

De fato, a Constituição de 1988 ampliou o rol dos entes legitimados para o desencadeamento do controle concentrado de constitucionalidade, o que restringe o debate constitucional aos argumentos dos proponentes e demais autoridades constitucionalmente autorizadas.

Nesta via, o *amicus curiae* contribui para o alargamento do debate no controle abstrato, o que se faz necessário, já que a última palavra sobre a constitucionalidade da lei é dada pelo STF. Nesta esteira, a norma atacada deve ser amplamente analisada, e assim a dúvida acerca de sua validade precedida de exame exaustivo, com o fito de obter a decisão mais segura e completa possível. (BUENO FILHO, 2002, p. 85-89). Referida abertura

procedimental de certa forma traz maior legitimidade às decisões da Suprema Corte no controle concentrado de constitucionalidade, pois viabiliza a pluralização do debate constitucional, como ressaltado pelo Ministro Celso de Mello ( STF – Pleno- ADIn 2321 MC – DF, J. 25.10.00, DJ 10.06.05). Assim, a participação do *amicus curiae* visa enriquecer o debate, ao colacionar mais argumentos acerca da norma questionada, colaborando para formar o juízo dos intérpretes da Carta Magna na aferição da constitucionalidade ou não da norma.

Neste sentido, a admissão do amigo da Corte representa abrandamento no sentido absoluto da proibição da intervenção assistencial, conduzindo a uma forma diferenciada de intervenção de terceiro na relação processual objetiva, e segundo Juliano Bernardes (2004, p.314) “ representa também função integrativa do contraditório *sui generis* deflagrado pelo processo objetivo.”

No mesmo sentido a lição de Carlos Fernando Mathias de Souza (disponível em: [http:// www.conjur.estado.com.br/static/text/2139,1](http://www.conjur.estado.com.br/static/text/2139,1)):

O *amicus curiae*, instituto novo, sob a óptica do direito brasileiro, é uma intervenção especial de terceiros no processo, para além das clássicas conhecidas, como a oposição, a nomeação à autoria etc, além da assistência e, de certo modo, o litisconsórcio facultativo. A intervenção de que se cuida, vale dizer, a presença do *amicus curiae* no processo não diz tanto respeito às causas ou aos interesses eventuais de partes em jogo em determinada lide, mas, sim, ao próprio exercício da cidadania e à preservação dos princípios e, muito particularmente, à ordem constitucional.

Destarte, um *amicus curiae* perante o Supremo Tribunal Federal só poderá estar atuando (e outra não parece possível à inteligência da Lei nº 9.868/99 no particular) em defesa da Constituição, isto é, trazendo teses em favor da inconstitucionalidade ou, por outro lado, da declaração de constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo federal ou, ainda, estadual, nessa última hipótese em caso restrito à ação direta de inconstitucionalidade.

Será conveniente a intervenção do *amicus curiae* sempre que sua presença puder trazer elucidação para matéria posta em exame. Sua legitimidade se justifica quando for útil e desejável sua participação para adequada solução do litígio, o que proporciona aos entes interessados no desenvolver do processo expor com amplitude suas considerações acerca da

matéria, aflorando o pluralismo democrático que rege a ordem constitucional. (ADIn 2321-MC-DF, Rel. Ministro Celso de Mello, J. 25.10.00, DJ 10.06.05)

Como regra, as decisões proferidas pela Suprema Corte em sede de controle abstrato são irrecorríveis, é o que reza o artigo 26 da Lei 9.868/99, sendo apenas admitido a interposição de embargos declaratórios. O legitimado para oposição de embargos é o requerente da ação, conforme reiterada jurisprudência do STF (ADIn 1105, Rel. Min. Maurício Corrêa. J. 23.08.01, DJ 16.11.01).

O STF já admitiu a interposição de embargos infringentes pelo Procurador-Geral da República com o objetivo de ver reformada a decisão, na hipótese de ter ingressado com a ação, mas emitido parecer pela constitucionalidade do ato impugnado, e desta forma, manifestado pela improcedência da mesma. (Rp 1092, Rel. Min. Néri da Silveira, J. 03.02.86, DJ. 23.05.86). Depois da edição da Lei 9868/99, o STF se manifestou no sentido do não cabimento dos embargos infringentes, tendo em vista o disposto no artigo 26 da referida Lei, apenas permitindo sua admissibilidade contra decisão não unânime, em ação direta, proferida antes da entrada da lei em vigor. (ADIn – EI – 1591-RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 27.11.02, DJ. 12.09.03 e ADIn – EI- 1289- DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, J. 03.04.03, DJ 27.02.04).

Neste sentido, o STF também não admite a ação rescisória em sede de ação direta de inconstitucionalidade, sendo realçado com nitidez no julgamento na AR 878-SP, Relator Ministro Rafael Mayer (J.19.03.80, DJ. 06.06.80).

O Supremo não admitia, como regra, o instrumento da reclamação em sede de controle abstrato de constitucionalidade, para que seus julgados fossem respeitados. Somente aceitava a utilização deste instrumento quando o titular que propôs a ação direta a intentava em face de quem emanou a norma declarada inconstitucional, e que insistia na prática de atos concretos da norma, pressupondo sua validade (RLC 399-PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence,

J. 7.10.93, por maioria, in DJ, de 24.03.95 e RLC 397 MC QO- RJ, Rel. Min. Celso de Melo, J. 25.11.92, DJ. 21.05.93). Neste último julgado assentou o Ministro Celso de Melo que a ADIn consiste em processo objetivo, sem partes, não podendo se admitir a legitimidade de outras pessoas para ingressar com a reclamação, exceto dos entes elencados para deflagrar o processo de controle concentrado.

Todavia afirmou Alexandre de Moraes (2002, p. 629):

Com o advento da Lei nº 9.868/99 e a previsão de efeitos vinculantes, conforme já analisado, entendemos que haverá ampliação da legitimidade para ajuizamento de reclamações, na hipótese de desrespeito dos demais órgãos do Poder Judiciário às decisões proferidas em sede de ação direta de inconstitucionalidade pelo STF, permitindo-se ao interessado, no caso concreto, a utilização desse instrumento para a concretização dos efeitos vinculantes.

A Suprema Corte, tendo em vista o disposto no artigo 28 da Lei 9868/99, mudou seu entendimento quanto à legitimidade para ingressar com reclamação, sendo determinante a previsão do efeito vinculante da decisão proferida em sede de ação direta de inconstitucionalidade. O referido entendimento ficou assentado no julgamento da Recl. 1880 AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa (J. 07.11.02, DJ. 19.03.04), bem como restou declarada a constitucionalidade do artigo 28., do qual transcrevo a ementa:

EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DE MÉRITO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 28 DA LEI 9868/99: CONSTITUCIONALIDADE. EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO. REFLEXOS. RECLAMAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. 1. É constitucional lei ordinária que define como de eficácia vinculante os julgamentos definitivos de mérito proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9868/99, artigo 28, parágrafo único). 2. Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade. Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal. 3. **A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do artigo 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade.** 4. Reclamação. **Reconhecimento de legitimidade ativa ad causam de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal.** Ampliação do conceito de parte interessada (Lei 8038/90, artigo 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a

ser preservado. 5. Apreciado o mérito da ADI 1662-SP (DJ de 30.08.01), está o Município legitimado para propor reclamação. Agravo regimental provido.

O STF certificou que é ente legitimado para ingressar com a reclamação, aquele que tenha contra si decisão com entendimento diverso do que firmado por este Tribunal em controle abstrato. Conferiu o mesmo tratamento dado a Ação Declaratória de Constitucionalidade que recebeu efeito vinculante pela Emenda Constitucional 03/93. Não há como deixar de ver a ADC como uma ADI de sinal trocado, tendo ambas caráter dúplice ou natureza ambivalente, não devendo ter efeitos ou conseqüências diferentes (MARTINS, MENDES, 2001, p. 344). Confira também Recl. 2143- SP, Rel. Min. Celso de Melo, J. 12.03.03, DJ. 06.06.03.

Quanto aos efeitos, a decisão proferida em sede de Ação direta de inconstitucionalidade tem eficácia *erga omnes*, em regra efeitos retroativos (*ex tunc*), pois a lei 9.868/99 em seu art. 27, inovou permitindo ao STF a limitação dos efeitos da ADIn. A mesma lei também previu ,expressamente, que a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm efeitos vinculantes em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública Federal, Estadual e Municipal (art. 28, parágrafo único). A Emenda Constitucional 45/2004 alterou o artigo 102 § 2º, prevendo expressamente o efeito vinculante da decisão proferida em sede de ação direta de inconstitucionalidade, consolidando o entendimento exposto pela jurisprudência da Suprema Corte e a previsão da Lei 9.869/99. (Recl. 1880 AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa J. 07.11.02, DJ 19.03.04.)

A EC 45/04 do mesmo modo instituiu a súmula vinculante, criando o artigo 103-A, que outorga ao STF aprovar súmula, que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal,

estadual e municipal, desde que ocorram reiteradas decisões sobre a matéria constitucional. O STF poderá proceder de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros. A EC previu, ainda, a possibilidade de revisão ou cancelamento da súmula, na forma estabelecida em lei.

São legitimados para provocar a Suprema Corte, tanto para aprovação da súmula, como para sua revisão ou cancelamento, aqueles que podem propor ação direta de inconstitucionalidade.

A súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, sendo pressuposto a existência de controvérsia atual entre os órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processo sobre questão idêntica nos termos do parágrafo 1º do art. 103-A.

Acerca da súmula vinculante preconiza Eduardo Appio (2005, p.72):

Ao se considerar o fato de que as súmulas vinculantes estarão fundadas na análise de processos envolvendo casos concretos – muito embora em sede de recurso extraordinário não seja possível o reexame dos fatos, mas apenas a questão constitucional - se imagina que as decisões das Cortes e juízos inferiores terão alguma relevância na hora da decisão. Existiria, portanto um incremento da importância do controle difuso (concreto), em detrimento lógico do controle concentrado.

E conclui o autor ressaltando “Quanto maior a participação dos atores sociais interessados, no curso do debate constitucional, maior será a legitimidade das decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal.” (APPIO, 2005, p. 72).

Para o referido autor, considerando que as súmulas estarão fundadas na análise de processos envolvendo casos concretos, ocorrerá um incremento do controle difuso, proporcionando maior debate acerca da questão constitucional, pois os argumentos das partes envolvidas foram colacionados no processo, o que supõe maior legitimidade das decisões do STF. (APPIO, 2005, p. 72).

A previsão da súmula vinculante repercutirá no modelo de controle de constitucionalidade instaurado pela CF/88. Existindo a possibilidade de vinculação da decisão exarada pela Suprema Corte, certamente ocorrerá diminuição no número de processos que cheguem ao Tribunal por meio de recurso extraordinário, visto que foi satisfeita a pretensão de várias pessoas com o efeito vinculante conferido à súmula. De outro lado, a Corte Suprema terá mais tempo para se dedicar aos julgamentos das ações referentes ao controle concentrado, dentre elas a ação direta de inconstitucionalidade.

Uma vez traçados os contornos do modelo de controle abstrato de constitucionalidade, definido como processo objetivo que visa garantir o respeito à ordem jurídica constitucional, podemos avançar para análise do instituto da legitimação e do papel desempenhado pelos entes legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade.

## 2 LEGITIMIDADE

### 2.1 Conceito de legitimidade

A legitimidade representa uma relação de pertinência subjetiva com o processo. Reza o artigo 6º do Código de Processo Civil que “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.” Segundo Luiz Guilherme Marinone “Isso quer dizer, em princípio, que somente tem legitimidade para a causa, na qualidade de autor, aquele que se diz titular do direito material, podendo ser réu apenas aquele que, no plano do direito material, tem a obrigação correspondente ao direito material afirmado na petição inicial”. (MARINONE; ARENHART 2005, p. 62). Desta forma, temos: legitimidade ativa e passiva; e seu interesse em receber a tutela jurídica de sua pretensão deduzida em juízo.

Acerca do conceito de legitimidade ensina Cândido Rangel Dinamarco (2002, p. 306):

Legitimidade ad causam é a qualidade para estar em juízo, como demandante ou demandado, em relação a determinado conflito trazido ao exame do juiz. Ela depende sempre de uma necessária relação entre o sujeito e a causa e traduz-se na relevância que o resultado desta virá a ter sobre sua esfera de direitos, seja para favorecê-la ou restringi-la.

São denominadas condições da ação: a possibilidade jurídica do pedido, o interesse de agir e a legitimidade para a causa. Isto é, representam um condicionamento imposto pelo legislador ordinário, para que legitimamente se possa exigir, na espécie, o provimento jurisdicional. (CINTRA; PELEGRINI; DINMARCO, 2002, p. 258).



O processo no controle abstrato de constitucionalidade assume feições diferentes do processo civil comum, por esta razão a legitimação para causa não está ligada precipuamente a um interesse subjetivo almejado pela parte, o ente legitimado não vai a juízo para defender interesse próprio em virtude de uma lide, mas para defender a ordem jurídica constitucional. Deste modo, podemos falar em partes formais, nestas teremos a legitimação ativa e passiva. Os legitimados ativos estão previstos no artigo 103, I a IX da CF/88, sendo que podem figurar no pólo passivo as autoridades ou órgãos legislativos responsáveis pela edição do ato impugnado.

Regina Ferrari (2004, p. 222), apoiada por outros mestres, ensina que o processo objetivo não tem por escopo solucionar casos concretos, como se depreende:

Certo é que tal tipo de ação não cuida do julgamento de uma relação concreta, mas da validade de uma lei em tese, onde não existe o contraditório clássico, onde as partes litigam por seus direitos subjetivos; porém, pode-se aqui, também, falar em legitimidade ativa e passiva, embora com certa dose de cautela, pois não é proposta contra alguém, ou contra determinado órgão, mas face a um ato normativo, tido por violador da Constituição.

No mesmo sentido, a posição de Juliano Bernardes (2004, p. 287-288), compreendendo as pessoas ou órgãos que polarizam a relação processual como figurantes processuais (partes em sentido formal), visto que não acionam o poder judiciário para defender interesse próprio ou alheio:

Quando propõe uma ação de controle abstrato de constitucionalidade, o legitimado ativo não deduz em juízo “pretensão” propriamente dita, a menos que entendida como tradutora do interesse “indiferenciado” e objetivo na verificação da conformidade constitucional dos atos normativos.

A legitimidade continua sendo requisito para que ação seja conhecida, e decorre da Constituição, já que a Carta de 1988 elencou o rol de entes aptos a deflagrar o processo de controle abstrato de constitucionalidade. Portanto, intentada a ação, se constatada a ilegitimidade o processo será extinto sem julgamento do mérito, ou seja, sem aferição de

inconstitucionalidade do ato normativo impugnado. Tal solução, contudo, não inviabiliza que seja novamente proposta a ação, por um dos entes legitimados.

O direito de instaurar o processo de controle abstrato, não foi idealizado com o objetivo de outorgar às entidades legitimadas a defesa de interesses subjetivos propriamente ditos, e sim para que a ordem jurídica constitucional fosse respeitada.

A escolha dos legitimados assume papel importante, porque delimita a extensão do controle abstrato, em grau maior ou menor, como aponta Gilmar Ferreira Mendes (1999, p. 87).

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.

Portanto, a decisão sobre a amplitude do direito de instaurar o controle abstrato de normas é significativa para a conformação e para o significado desse processo em diferentes países.

O sistema pátrio adotou o modelo de legitimidade concorrente para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, pois que outorgada a mais de uma pessoa ou órgão, mas limitada aos entes legitimados constantes do rol do artigo 103, inciso I a IX da CF/88.

## **2.2 Legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade**

A Constituição de 1988 trouxe inovações no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, repercutindo significativamente na utilização dos métodos difuso - incidental e concentrado – abstrato. O constituinte suprimiu o monopólio da ação conferida ao Procurador-Geral da República, outorgando legitimação também ao Presidente da República,

a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembléia Legislativa, Governador do Estado, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Vale ressaltar, que a Emenda Constitucional 45 de 08.12.2004, veio a consagrar o entendimento da Suprema Corte (STF- Pleno- ADIn 645-2, Rel. Min. Ilmar Galvão , J. 11.12.91, DJU 21.02.1992), de que também estão legitimados a propor ação o Governador do Distrito Federal e Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, como também previsto na Lei 9.868/99, em seu artigo 2º , IV.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes (2004, p. 208), o sistema brasileiro de constitucionalidade sofreu profunda alteração com a ampliação do rol de legitimados para deflagrar o controle abstrato:

A Constituição de 1988 reduziu o significado do controle de constitucionalidade incidental ou difuso, ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para propositura da ação direta de inconstitucionalidade. (CF, art. 103), permitindo que, praticamente todas as controvérsias constitucionais relevantes sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal mediante processo de controle abstrato de normas.

Neste sentido, conferiu ênfase ao modelo concentrado, porém segundo o autor a alteração não se operou de forma mais profunda porque o STF manteve seu entendimento, que considerava inadmissível o ingresso de ação direta contra direito pré-constitucional em face da nova Constituição. (MENDES, 2004, p. 208).

No plano estadual, o constituinte também previu um controle face à Constituição Estadual no art. 125 §2º, proibindo a atribuição da legitimidade para agir a um único órgão, obedecendo ao princípio da simetria.

Assim, através da outorga do direito de propositura a diferentes grupos sociais, como o Conselho Federal da Ordem dos Advogados, confederações sindicais e partidos políticos com representação no Congresso Nacional, instituiu-se a possibilidade de que

qualquer segmento social possa submeter questão constitucional de seu interesse ao Supremo Tribunal Federal. (MENDES, 1999, p. 130).

Na prática temos que feitos tipicamente individuais são analisados em ação direta, assumindo o controle abstrato dupla função no preceito de Gilmar Mendes (1998, p. 23-31):

(...) A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal, mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo abstrato de normas cumpre entre nós uma DUPLA FUNÇÃO: ele atua tanto como instrumento defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas.

Como já explanado, no processo de controle abstrato de normas, não há que se falar, na existência de partes como no processo comum, visto que a finalidade do processo consiste em preservar a supremacia da Constituição, e não em outorgar um bem da vida a uma das partes. De outro norte, defende Eduardo Appio (2005, p. 97) que não se pode subestimar o conteúdo político destas ações, pois:

(...) não se trata simplesmente da natureza política do resultado, a qual implica invalidação de um ato legislativo, mas, sim do conteúdo da pretensão. A própria admissão no direito do instituto denominado pela doutrina *amicus curiae* nos processos de controle concentrado de constitucionalidade, permitindo um contraditório abreviado entre as partes, está a demonstrar a relevância dos interesses concretos afetados pelo debate acerca da validade das normas infra-constitucionais.

O referido autor prega que não se pode falar em inexistência absoluta de uma lide constitucional, quando temos partes envolvidas em um conflito de natureza política, na hipótese em que se trata de definir atribuições legislativas dos entes políticos. (APPIO, 2005, p. 98)

Ressalta Appio (2005, p. 99):

(...) O Supremo Tribunal desempenha um indispensável papel no equilíbrio da Federação brasileira, quando se considera a existência de conflitos latentes entre os três níveis, especialmente no tocante ao poder de tributar e a reserva dos interesses locais.

(...) Muito embora os órgãos responsáveis pela atividade legislativa reputada como inconstitucional sejam diretamente interessados na preservação do resultado desta atividade, por razões de natureza política, não se pode falar em litígio processual individual. A relação processual em juízo se estabelece a partir da transposição de uma lide de direito material para o interior de uma relação de direito público, na

qual o Estado atua como mediador necessário entre as partes. O objetivo desta intervenção consiste em evitar a proliferação de conflitos de natureza pessoal, de modo que a paz social se constitua num valor forçosamente correlato ao acesso à Justiça.

De qualquer forma, o interesse primeiro destes entes legitimados é a defesa da ordem pública, mesmo quando atuem na defesa de suas prerrogativas de inovar no ordenamento jurídico. Temos que suas atribuições foram outorgadas pela Constituição, e quando atuam em sua defesa, não estão postulando interesses individuais típicos, mas sim a preservação destas atribuições. Do ponto de vista jurídico todos os envolvidos compartilham de um interesse comum, qual seja, a assegurar a supremacia da Constituição. (APPIO, 2005)

Todavia, a situação seria diversa quando se trata de entes que não detenham capacidade legislativa, porque a pretensão deduzida seria unicamente a defesa da ordem constitucional. Ocorre que em relação às entidades de classe e confederações sindicais restou instituído a necessidade de correspondência entre a atividade desempenhada e a tutela jurisdicional para ingressar com ação direta de inconstitucionalidade. Tal medida acaba por desnaturar o processo de índole objetiva, pois institui requisito ligado ao interesse de agir, sendo necessário averiguar no caso concreto se a questão constitucional debatida está relacionada com as finalidades das instituições.

Nesta esteira, temos na prática certa subjetividade no processo de controle abstrato, posto que a legitimidade somente é conferida as entidades de classe e confederações sindicais se a norma questionada tiver relação com os objetivos institucionais desses entes, o que será analisado no decorrer do presente estudo.

Na medida em que se exige relação de pertinência entre a norma impugnada e as finalidades das instituições, estamos trazendo para o controle abstrato a análise de critérios subjetivos, como se a entidade somente estivesse legitimada quando afirmasse ser titular do direito material cuja tutela se pede. A criação do instituto da pertinência temática desnatura o

processo objetivo, tendo em vista que para se aferir a legitimidade se faz necessário verificar um interesse do titular da ação.

Na mesma linha de pensamento leciona Regina Maria Macedo Nery Ferrari, em sua obra *Efeitos da declaração de Inconstitucionalidade* (2004, p. 224):

A exigência de demonstração de interesses específicos, em relação a certos legitimados, se não pode ser levada ao ponto de caracterizar a tutela jurídica de um interesse subjetivo, concreto, pode, de alguma forma, vir a descaracterizar o processo objetivo, que, como já tivemos oportunidade de analisar, tem como principal característica a dispensabilidade de demonstração de um interesse jurídico específico.

Se o controle abstrato foi desenvolvido para fiscalizar a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição, desvinculado de um caso concreto, justamente porque visa defender a ordem jurídica constitucional, não tem sentido atrelar o direito de propositura a um interesse específico ligado ao legitimado constitucionalmente para ingressar com a ação.

A ampliação do rol de legitimados pelo constituinte, outorgando o direito de propositura a diferentes instituições sociais e partidos políticos, não possibilita identificar o número exato de órgãos e entes autorizados a deflagrar o processo de controle abstrato.

### 3 PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Com a ampliação do rol de legitimados para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, o volume de ações cresceu significativamente, acarretando sobrecarga de trabalho ao Supremo Tribunal Federal.

Podemos apontar como fator para o aumento das ações também o momento jurídico-político que se instaurou desde a Constituição de 1988, quando se inaugurou o processo de abertura democrática. Clèmerson Clève cita mais um fator que contribuiu para a avalanche de ações, a “inflação legislativa”, segundo ele presente em quase todos os Estados contemporâneos, e especialmente nos países recém-industrializados. (CLÈVE, 2000, p. 161-162). Desta feita, estes novos fatores, somados a extensão a outros órgãos e pessoas, legitimados ativamente a propositura da ADIn, que antes era monopólio do Procurador-Geral da República, explicam a multiplicação das ações diretas de inconstitucionalidade, o que levou a construção pelo Supremo de jurisprudência no sentido de conferir tratamento diferenciado aos legitimados ativos.

O Presidente da República, o Procurador-Geral da República, as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil têm a chamada legitimidade ativa universal, podendo propor a ADIn, sem que tenham que demonstrar qualquer interesse, relação de pertinência entre o ato impugnado e as funções exercidas por eles. A legitimidade universal para preservar a ordem constitucional decorre de suas atribuições institucionais, podendo questionar de inconstitucional qualquer lei (sentido amplo), independentemente de seu conteúdo. (ADIn 1096-RS, Rel. Min. Celso de Mello, J.

16.03.95, DJ 22.09.1995, ADIn Mca 1396-SC, Rel. Min. Marco Aurélio, J. 07.02.96, DJ 22.03.1996, ADIn 3- DF, Rel. Min. Moreira Alves, J. 07.02.92, DJ 18.09.92).

Os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, as Mesas das Assembléias Legislativas Estaduais e Câmara Legislativa do Distrito Federal, confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional são os denominados legitimados ativos especiais, sendo atingidos pelas restrições impostas pelo STF, no tocante a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Significa que o Supremo somente vai conhecer da ADIn proposta por estes autores se a lei argüida de inconstitucional vem a afetá-los de alguma forma, venha a causar algum prejuízo, algum embaraço aos interesses do Estado do Governador, ou das Assembléias Legislativas, o que parece uma contradição com o princípio do processo objetivo, no qual o interesse admitido seria garantir a incolumidade do ordenamento jurídico, para que não existam normas inconstitucionais. As entidades de classe e confederações sindicais precisam demonstrar correlação entre a atividade exercida e a norma questionada em ação direta.

A pertinência temática se configura pela necessidade de demonstração de relação da matéria constante da norma impugnada, com as finalidades da instituição ou com a repercussão negativa no âmbito dos Estados. Assim, a pertinência temática configura sucedâneo do interesse de agir do processo subjetivo, visto que o legitimado especial deverá demonstrar o interesse em se propor a ação.

Para Gilmar Ferreira Mendes (1999, p.145) seria uma restrição ao direito de propositura que não encontra amparo na Carta Política:

Cuida-se de inequívoca restrição ao direito de propositura, que, em se tratando de processo de natureza objetiva, dificilmente poderia ser formulada até mesmo pelo legislador ordinário. A *relação de pertinência* assemelha-se muito ao estabelecimento de uma condição da ação - análoga, talvez, ao interesse de agir, que não decorre dos expressos termos da Constituição e parece ser estranha à natureza do processo de controle de normas.



Segundo Alexandre de Moraes, a pertinência temática pode ser definida como “o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.” ( 2002, p. 615).

Podemos extrair da jurisprudência da Suprema Corte os seguintes conceitos acerca da pertinência temática:

(...) a relação de pertinência temática entre as finalidades da associação autora e as normas questionadas. (ADIn 1.115 – DF Rel. Min. Néri da Silveira, J. 16.03.95, DJ 22.09.95)

- Indispensável é que exsurja a pertinência, ou seja, o elo entre os objetivos visados e a norma que se impugna. (ADIn 1.139-1, Rel. Min. Marco Aurélio, J. 21.10.94, DJ 02.12.94)

-Legitimidade da entidade de classe de âmbito nacional vinculada ao objeto da ação. Pertinência entre a norma impugnada com os objetivos da requerente.. (ADIn 305 MC RN, Rel. Min. Paulo Brossard, J. 22.05.91, DJ 06.05.94)

(...) Na hipótese não há vínculo objetivo de pertinência entre o conteúdo material das normas impugnadas – crédito rural – e a competência ou os interesses da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. (ADIn 1.307-DF, Rel. Min. Francisco Rezek, J. 19.12.95, DJ.24.05.96 )

- o elo entre os objetivos sociais da confederação e o alcance da norma que se pretende ver fulminada (ADIn 1.151- MG, Rel. Min. Marco Aurélio, J. 11.11.94, DJ 19.05.95)

Constatamos, então, que o requisito da pertinência temática resulta de construção jurisprudencial do STF, sendo imprescindível, segundo esta Corte, para afirmar a legitimidade ativa das confederações sindicais, entidades de classe, governadores dos Estados e do Distrito Federal e as Mesas das Assembléias Legislativas dos Estados e a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O requisito da pertinência configura uma contradição com o processo objetivo, no qual as partes devem agir para defender o respeito aos postulados constitucionais, visto que não foi idealizado para a defesa de direitos próprios ou alheios, sendo diversos os interesses substanciais que se buscam proteger com as garantias jurisdicionais subjetivas e objetivas, como bem delineado por Juliano Bernardes (2004, p. 379):

No regime de garantia subjetiva, a pretensão deduzida é a fruição de interesse ligado à satisfação de alguma necessidade, material ou imaterial, subjetivamente

exprimível. Logo, pode-se dizer que o interesse juridicamente tutelado é do tipo **subjutivo**. Em vez disso, nos instrumentos processuais das garantias objetivas, a pretensão – se é que nela se pode falar – está ligada à regularidade abstrata da observância do ordenamento jurídico. A tutela almejada não tem relação com a presença de nenhum interesse subjutivo juridicamente protegido, mas apenas com a preservação dos limites do exercício do poder estatal, conforme estabelecidos pelo constituinte. A jurisdição não atende a qualquer tipo de satisfação material ou imaterial que se possa atribuir a alguém de forma diferenciada dos demais membros da sociedade. Daí se dizer que o interesse é **objetivo**.

Embora a CF/88 tenha previsto o controle abstrato de normas, não veio rapidamente uma lei que disciplinasse especificamente o procedimento, seguindo-se o da ação direta interventiva regida pela Lei 4.337/64. O legislador infraconstitucional somente cuidou do tema, regulando a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, com a edição da lei 9.868/99.

O parágrafo único do art. 2º da lei 9.868/99 prescreveu a necessidade de demonstração de pertinência temática de alguns titulares da ADIn, como já instituído pela jurisprudência do STF. Todavia, o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República. O Parágrafo rezava o seguinte:

Art. 2º ...

Parágrafo único. As entidades referidas no inciso IX, inclusive as federações sindicais de âmbito nacional deverão demonstrar que a pretensão por elas deduzida tem pertinência direta com seus objetivos institucionais.

Da leitura do dispositivo extrai-se que foi conferida às federações a legitimidade para ingressar com a ação direta de inconstitucionalidade, não havendo permissivo constitucional, uma vez que o artigo 103, IX, da CF/88 apenas outorgou legitimação as confederações, o que ficou assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADIn Mc 1.003 – DF, Rel. Min. Celso de Mello, J. 01.08.94, DJ 10.09.99).

De outro lado, devemos destacar que o Presidente da República no exercício do poder de veto parcial, não pode vetar expressões ou palavras, somente lhe é permitido o veto parcial para alcançar texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, como reza o

§ 2º do artigo 66 da CF/88. Deste modo, o Presidente não estaria autorizado para retirar somente a o termo *federações sindicais*, argüindo a inconstitucionalidade, vendo-se obrigado a vetar o parágrafo.

O requisito da pertinência continua sendo exigido pela Suprema Corte para aferir a legitimidade dos legitimados especiais.

Embora o Presidente tenha deixado assentado nas razões do veto, que o fez, tendo em vista que não poderia apenas vetar o termo *confederações sindicais*, temos que o legislador ordinário não poderia condicionar a atuação de qualquer titular da ação, porque tal restrição não pode ser aurida da Constituição Federal de 1988. Assim, o requisito da pertinência temática não tem guarida constitucional, e não é compatível com o processo objetivo, que tem por escopo a análise da norma em abstrato desvinculada de um interesse específico, sendo vedado condicionar a atuação de qualquer legitimado, visto que não se trata da defesa de interesses próprios.

Nos tópicos seguintes, passaremos a analisar os entes legitimados para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, dividindo-se em legitimados universais e especiais, tendo como enfoque o requisito da pertinência temática. Vale ressaltar, que este estudo não seguiu a ordem do artigo 103 da CF/88, começando pelo Procurador da República nos legitimados universais, tendo em vista que historicamente a legitimidade para deflagrar o processo de controle foi conferida unicamente a esta autoridade, sendo necessário traçar alguns contornos acerca da evolução do instituto, de legitimação exclusiva para concorrente.

### 3.1 Legitimados Universais

Como explanado, os legitimados universais podem propor a ação direta de inconstitucionalidade independentemente de demonstrar interesse específico com a norma impugnada, tendo em vista que atuam em defesa da Constituição e da ordem jurídica, o que se extrai da própria natureza de suas instituições.

#### *3.1.1 Procurador-Geral da República*

O monopólio da ação direta de inconstitucionalidade pelo Procurador-Geral da República foi tema de debates no direito constitucional brasileiro, perquirindo a eficácia do controle, com a existência de apenas um ente legitimado, que não era cercado de tantas garantias. Cabe lembrar, como era a atuação do Procurador-Geral da República antes da CF/88.

A Constituição de 1934 inovou ao apresentar traços do controle de constitucionalidade concentrado (art 7º, I, *a a h*), já que criou a ação direta de inconstitucionalidade interventiva. Estabeleceu também que a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder Público somente poderia ser feita mediante o voto da maioria absoluta dos membros dos tribunais. Estes, entretanto, não possuíam competência para retirar a norma do ordenamento jurídico nacional; esta competência foi dada ao Senado Federal, que mediante resolução suspendia a execução da lei ou ato, no todo ou em parte, declarado inconstitucional. (MARTINS, 2004, p. 72)

A Constituição de 1937 pode ser considerada um retrocesso no sistema de controle de constitucionalidade. Em que pese ter mantido o controle difuso de

constitucionalidade e a exigência nos tribunais do voto da maioria da totalidade dos membros para ver declarada a inconstitucionalidade de uma lei ou ato do poder público, a decisão da Suprema Corte poderia ser cassada por deliberação do parlamento. (MARTINS, 2004, p. 74)

A Constituição de 1946 revigorou as conquistas inovadoras em matéria constitucional relacionadas ao período de 1934. Marca a retomada do caminho de redemocratização do país. Conferiu ao STF competência para julgar recursos extraordinários, manteve a exigência da maioria absoluta dos membros do Tribunal para a eficácia da decisão declaratória de inconstitucionalidade e devolveu ao Senado a competência para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou ato declarado inconstitucional por decisão definitiva do STF. A ação direta de inconstitucionalidade foi idealizada para fim de defesa dos princípios constitucionais sensíveis. Atribuiu ao Procurador Geral da República a titularidade da representação de inconstitucionalidade para fins interventivos (MARTINS, 2004, p.75).

Observa Gilmar Mendes que nesta época o PGR atuava como representante processual: “E o poder atribuído ao Procurador-Geral da República, que na Constituição de 1946, exercia a função de chefe do Ministério Público Federal - a quem competia a defesa dos interesses da União (art. 126) – deve ser considerado, assim, uma simples representação processual” (MARTINS; MENDES, 2001, p. 34).

A Emenda Constitucional nº 16, de 6/12/1965 criou a Ação Direta de Inconstitucionalidade em caráter genérico contra lei federal ou estadual em conflito com a Constituição, atribuindo ao Procurador-Geral da República a legitimidade para apresentá-la e ao Supremo Tribunal Federal a competência para processá-la e julgá-la (CF/1946). Permitiu, além disso, a criação do processo de competência originárias dos Tribunais de Justiça dos Estados, para declaração de lei ou ato dos municípios que contrariassem as Constituições dos Estados. (MENDES, 1990, p. 188-192)

A Constituição de 1967 consagrou, igualmente, o instituto, reconhecendo a competência do STF para julgar representação do PGR, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Todavia, Constituição de 67 não incorporou a disposição da EC 16/65 acerca do controle no âmbito dos Estados, na defesa das Constituições Estaduais. A emenda n. 1 de 1969 previu, expressamente, o controle constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição estadual para fins de intervenção no município. (art.15, §3º, *d*). (MARTINS, 2004, p. 77-78)

Por fim, a Emenda n. 7, de 1977, reconheceu a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal conceder liminar em representação de inconstitucionalidade, para deferir pedido em cautelar, formulado pelo Procurador-Geral da República. (art. 119, I, *p*).

Antes da CF/88 o Procurador-Geral da República (PGR) era ao mesmo tempo Chefe do Ministério Público Federal e representante judicial da União, seu cargo era de confiança e demissível *ad nutum*, e detinha a titularidade da então representação de inconstitucionalidade, o que abriu discussão acerca do princípio que informaria sua atividade, em outras palavras, se ele estaria dotado de discricionariedade para ingressar com a representação, dividindo a doutrina brasileira.

Uma corrente defendia que o Procurador-Geral da República tinha obrigatoriedade de ingressar com a ação, porque não seria justo que ele fosse o juízo último da constitucionalidade das leis, neste sentido Pontes de Miranda, Caio Mário e Themístocles Cavalcante. (MENDES, 1990, p. 243). Para Agrícola Barbi e Alfredo Buzaid, seria apenas uma faculdade para o PGR, não podendo ser compelido a entrar com todo pedido que lhe fosse apresentado, pois seria apenas “mero veículo de representações” (CLÈVE, 2000, p. 176). Existe, ainda, uma terceira corrente, em que se defende a tese de que o PGR estaria obrigado a ingressar com a representação se o pedido viesse de alguma pessoa jurídica de direito público, estando neste caso o interesse público evidente, já no caso do pedido ser

proveniente de pessoa física ou pessoa jurídica de direito privado, o PGR teria a faculdade de entrar com a representação, tese defendida por Celso Ribeiro Bastos (CLÈVE, 2000, p. 176-177).

O Supremo Tribunal Federal, ante a divergência de posicionamentos acerca da discricionariedade do Procurador-Geral da República para ingressar com a representação, deixou assentado que ele é o titular exclusivo da representação, possuindo autonomia para ingressar com esta. (Recl. 849-DF, Rel. Min. Adalício Nogueira, J. 10.03.71, DJ. 13.12.71 e Recl. 128 AgR., Rel. Min. Cordeiro Guerra, J. 29.04.81, DJ. 05.06.81).

Como relatado, a eficácia do sistema anterior dependia das garantias oferecidas ao Chefe do Ministério Público Federal, ocorre que o país convivia com um regime autoritário. O cargo era de confiança do Presidente da República, e nesta esteira sempre havia a possibilidade de lei manifestamente inconstitucional perdurar devido à faculdade discricionária daquele.

Hoje o debate perdeu a razão de existir, uma vez que a legitimidade foi conferida a outros entes; e o Procurador-Geral da República com a CF/88 passou a atuar basicamente como representante do interesse público e ganhou autonomia decorrente da investidura, conforme artigo 128 §§ 1º e 2º, sendo escolhido dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após aprovação pela maioria dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução; e sua destituição pelo Presidente da República deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.

Outro aspecto que permeava a atuação do PGR antes da CF/88, dizia respeito ao encaminhamento do pedido de representação, que assumia um caráter dúplice, já que ele poderia deflagrar o processo se convencido da inconstitucionalidade da norma, ou mesmo quando presente relevante controvérsia sobre a constitucionalidade. Neste caso, não era necessário que o PGR compartilhasse do entendimento de que a norma era inconstitucional,

bastava a existência de controvérsia. Assim, a intenção era que Órgão Julgador se pronunciasse pela inconstitucionalidade da norma ou sua constitucionalidade, e o Procurador-Geral poderia posicionar-se requerendo a declaração de constitucionalidade da norma.

Neste sentido o ensinamento de Gilmar Mendes acerca do caráter dúplice da ação direta de inconstitucionalidade:

Não se percebeu, igualmente que, tal como concebida, a chamada representação de inconstitucionalidade tinha, em verdade, caráter dúplice ou natureza ambivalente, permitindo ao Procurador-Geral submeter a questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal quando estivesse convencido da inconstitucionalidade da norma ou, mesmo quando convencido da higidez da situação jurídica, surgissem controvérsias relevantes sobre a sua legitimidade. (MARTINS; MENDES, 2001, p. 53).

E complementa:

Ser-lhe-ia legítimo, pois, tanto pedir a declaração de inconstitucionalidade, como advogar a pronúncia de uma declaração de constitucionalidade. A 'controvérsia constitucional' ou a dúvida fundada sobre a constitucionalidade da norma representava, assim, um pressuposto processual implícito do controle abstrato de normas - objetivo, porém -, que legitimava a instauração do controle abstrato de normas, seja com o escopo de ver declarada a inconstitucionalidade da norma, seja com o propósito de ver afirmada a sua constitucionalidade. (MARTINS; MENDES, 2001, p. 60).

O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal em 1970, corroborava com essa idéia

Art. 174.....

§ 1º Provocado por autoridade ou por terceiro para exercitar a iniciativa prevista neste artigo, o Procurador-Geral, entendendo improcedente a fundamentação da súplica, poderá encaminhá-la com parecer contrário. (DJ, 4 set. 1970, p.3971 e s.)

Como foram ampliados os legitimados ativos esta discussão perdeu o sentido, e quando o PGR ingressa com ação direta, na formulação do pedido deve pedir a declaração de inconstitucionalidade da norma atacada, permanecendo o caráter dúplice da ação.

Segundo Clèmerson Clève com a CF/88 presumi-se que, quanto às representações que receba, o Procurador-Geral da República reside em posição adequada à realização do exame, no aspecto jurídico e político, e ainda, possui independência, imparcialidade



necessária para manifestar-se pela procedência ou improcedência da impugnação requerida. (CLÈVE, 2000, p. 178-179)

O Procurador-Geral da República deve manifestar-se em todos os feitos de competência do Supremo Tribunal Federal, é o que reza o art. 103 §1º da CF/88, inclusive quando seja o autor da ação direta de inconstitucionalidade. O PGR se convencido da constitucionalidade da norma, pode opinar pela improcedência da ação (RISTF §1º do art. 169), mesmo que seja ele o autor, não implicando em desistência da mesma e tão pouco em vinculação do Supremo ao seu posicionamento, visto que o processo é objetivo, e a Corte, como guardião da Constituição, não fica limitada aos argumentos das partes.

O PGR no exercício de função tem plena capacidade postulatória, e em face de suas atribuições constitucionais não incide o requisito da pertinência temática, porque este atua na defesa da ordem pública.

### *3.1.2 Presidente da República*

O Presidente da República possui legitimidade para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade (art. 103, I da CF/88). Ele atua como fiscal das leis (sentido amplo), com intuito de manter o respeito à Carta Magna. O Presidente da República também exerce controle político preventivo de constitucionalidade, uma vez que poderá vetar projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional por entendê-lo inconstitucional (CF, art. 66, § 1º). As razões do veto serão submetidas ao Congresso Nacional, para deliberação, podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. Portanto, uma vez rejeitado o veto, poderá, ainda, o Presidente acionar o Supremo Tribunal Federal para que

novamente a questão seja analisada, e o vício, acaso existente, seja retirado do ordenamento jurídico constitucional.

De outro norte, surgiram dúvidas a respeito do ingresso da ação pelo Presidente da República, em caso de ter sancionado lei federal, sem oposição do veto. Não parece racional impedir o Presidente de propor ação, tendo em vista que após a promulgação da lei podem surgir elementos, que façam com que ele mude de idéia, formando um juízo sobre a inconstitucionalidade da lei, o que autoriza seu ingresso.

Para Gilmar Mendes (1999, p. 134), estaria o Presidente autorizado a ingressar com a ação direta, vejamos:

Pode acontecer que a existência de dúvida ou controvérsia sobre a constitucionalidade da lei impeça ou dificulte a sua aplicação, sobretudo no modelo do controle de constitucionalidade vigente no Brasil, onde qualquer juiz ou Tribunal está autorizado a deixar de aplicar a lei em caso concreto se esta for considerada inconstitucional. Nesse caso, não poderia ser negado ao Presidente da República o direito de propor a ação com o propósito de ver confirmada a constitucionalidade. A não-aplicação da lei por outras autoridades está a indicar o interesse objetivo de esclarecer questão relativa à sua validade.

De qualquer forma, a CF/88 não institui nenhuma limitação ao direito de propositura do Presidente da República, e partindo do pressuposto que o controle abstrato configura verdadeiro processo objetivo, tem ele legitimidade para propor a ação visando a manutenção do respeito à ordem constitucional.

Ademais, pode acontecer que o Presidente incorra em erro, avaliando a lei de maneira equivocada, e não oponha o veto. Nesta hipótese, pode o Presidente propor ação do mesmo modo, não podemos admitir que ele não possa reconhecer que errou, e agir para que seja sanada sua avaliação acerca da norma, pois o interesse maior é o respeito à Constituição. (MENDES, 1999, p. 135)

O Presidente da República é ao mesmo tempo chefe de Estado (representação externa e interna do Estado) e de Governo (liderança política e administrativa dos órgãos do

Estado). As atribuições do Presidente da República estão enumeradas no art. 84 da CF/88. Como autoridade eleita em um Estado Democrático de Direito, deve exercer o poder dentro dos limites estabelecidos pela Carta Magna e zelar pelo respeito à ordem constitucional. Assim sendo, inquestionável a legitimidade universal do Presidente da República para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, desvinculado de um interesse específico, tendo em vista suas atribuições institucionais.

### *3.1.3 Partido Político*

O partido político com representação no Congresso Nacional também é legitimado para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. Deste modo, o requisito de legitimidade restará satisfeito desde que o partido tenha um parlamentar, em qualquer das Casas Legislativas, Senado Federal ou Câmara dos Deputados, bastando desta forma a representação singular.

Vale ressaltar, que dentro desta perspectiva, somente os Diretórios Nacionais podem ingressar com a ação, e não os Diretórios Regionais, ainda que trate de lei local. Vejamos julgamento em Ação direta de inconstitucionalidade, no qual a parte foi declarada ilegítima:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Falta de legitimidade ativa ao Diretório Regional ou à Executiva Regional de Partido Político, com representação no Congresso Nacional, para propor ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal. A disposição do inciso VIII, do art. 103, da Constituição pressupõe procedimento do Diretório Nacional do partido político, com representação no Congresso Nacional. O órgão regional não representa o partido político, senão nos limites de sua atuação estadual. Ação de que não se conhece, por ilegitimidade ativa da requerente. ADIn 610- PI, Rel. Min. Néri da Silveira., J. 24.10.91, DJ 07.02.1992.

A propositura da ação pelos partidos políticos deixa nítida a idéia de defesa das minorias no âmbito da jurisdição constitucional, representando um instrumento da democracia, marcado pelo pluralismo político como preceituado pelo inciso V do art. 1º da Constituição Federal. De acordo Alexandre de Moraes, o pluralismo político “demonstra a preocupação do legislador constituinte em afirmar-se a ampla e livre participação popular nos destinos políticos do país, garantindo a liberdade de convicção filosófica e política e, também, a possibilidade de organização e participação em partidos políticos” (MORAES, 2002, p. 50).

A democracia é o regime político em que todo o poder emana da vontade popular, o que foi assegurado pelo constituinte de 1988, no parágrafo único do art. 1º “Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição”. Elegendo o partido político, com representação no Congresso Nacional, como legitimado ativo para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, o constituinte consagrou tal postulado, sendo que o povo atua através de seus representantes eleitos.

Podemos mencionar, ainda, que a legitimidade ativa dos partidos fortalece o direito de oposição, pois as minorias representadas no Congresso, devidamente articuladas, formam o bloco de oposição e segundo o ensinamento de Clèmerson Clève (2000, p. 171/172) “...Cabe a esta, a oposição, propor modelos políticos alternativos e, mais do que isso, provocar a ação fiscalizadora do Parlamento.”

O papel desempenhado pelos partidos políticos, tendo em vista suas funções institucionais, confere legitimação ativa universal para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, independentemente de demonstrar interesse jurídico com a norma impugnada, o que restou bem evidenciado na ADIn 1096 – RS, em que foi Relator o Ministro Celso de Mello (J. 16.03.95, DJ. 22.09.95), como se depreende a seguir:

(...) Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa

universal, gozando, em conseqüência, da ampla prerrogativa de impugnam qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material. A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da Republica. A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu a sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos.

Ocorre, que se o partido perdesse a representação no Congresso Nacional, faltaria requisito da condição da ação, no caso a legitimidade, e o processo deveria ser extinto, porque as condições da ação devem estar presentes durante todo o processo. (ADIn 2822 AgR – SP-Rel. Min. Sydney Sanches, J 23.04.03, DJ 16.05.03 e ADIn 2202 AgR – DF, Rel. Min. Celso de Melo, J.27.02.03, DJ 29.08.03 ). Todavia, o Supremo mudou sua orientação, relatando que a legitimidade deve ser aferida no momento da propositura da ação, e sendo de índole objetiva não depende necessariamente de atos do autor para ter prosseguimento, bem como deve ser ressaltado o fato de não ser cabível a desistência. A maioria do Plenário entendeu que a perda superveniente de representação parlamentar não prejudica a ação, vencidos os Ministros Celso de Mello e Carlos Veloso (Agr. no Agr. na ADI 2618, Relator Ministro Carlos Veloso, Relator do acórdão Ministro Gilmar Mendes, J. 12.08.2004, DJ. 31.03.2006).

### *3.1.4 Mesas da Câmara e do Senado*

Também estão legitimados para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados conforme incisos, II e III do art. 103 da CF/88.

A Constituição Federal determina no § 4º, do art. 57, que cada Casa Legislativa se reunirá, a partir de 1º de fevereiro, para a eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada à eleição para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Incumbe a Mesa a direção dos trabalhos legislativos.

Faz-se necessário observar, que esse poder não é dado à Casa Legislativa, mas à Mesa. Compete, então a Mesa Diretora, não ao Plenário, provocar o controle abstrato de constitucionalidade. As Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados são órgãos distintos da Mesa do Congresso Nacional (art. 57 §5º), sendo que esta não tem legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

Reza o parágrafo primeiro do artigo 58, que na constituição das Mesas deverá ser assegurada o quanto possível à representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares, que participam da respectiva Casa.

As Mesas da Câmara e do Senado não estão presas ao requisito da pertinência temática para ingressar com ADIn, podem deflagrar o processo objetivo independentemente de um interesse específico, tendo em vista suas finalidades institucionais.

### 3.1.5 Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, também é ente legitimado, podendo ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contra qualquer lei ou ato normativo federal ou estadual, independentemente de pertinência temática. Todavia, o Supremo não admite que seccional da OAB ajuíze a referida ação.

Vale transcrever trecho da ementa em que se afirmou a legitimidade universal da OAB, em julgamento da ADIn 3 – DF, Rel. Min. Moreira Alves (j. 07.02.92, DJ 18.09.92)

(...) TEM O REQUERENTE LEGITIMAÇÃO PARA PROPO-LA, EM FACE DO DISPOSTO NO INCISO VII DO ARTIGO 103 DA CARTA MAGNA. - POR OUTRO LADO, EM SE TRATANDO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SUA COLOCAÇÃO NO ELENCO QUE SE ENCONTRA NO MENCIONADO ARTIGO, E QUE A DISTINGUE DAS DEMAIS ENTIDADES DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL, DEVE SER INTERPRETADA COMO FEITA PARA LHE PERMITIR, NA DEFESA DA ORDEM JURÍDICA COM O PRIMADO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A PROPOSITURA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA QUALQUER ATO NORMATIVO QUE POSSA SER OBJETO DESSA AÇÃO, INDEPENDE DO REQUISITO DA PERTINENCIA ENTRE O SEU CONTEUDO E O INTERESSE DOS ADVOGADOS COMO TAIS DE QUE A ORDEM E ENTIDADE DE CLASSE...

Ensina Gilmar Mendes que a legitimidade conferida a Ordem dos Advogados foi outorgada “em nítida atenção ao relevo jurídico-institucional do qual é dotado a OAB”(MARTINS; MENDES, 2001, p. 95-96).

No mesmo sentido ensina Luís Roberto Barrozo (2004, p. 1220):

(...) Circunstâncias diversas, dentre as quais se destaca a atuação decisiva no processo de redemocratização do País, deram ao órgão representativo dos advogados um papel especial, com sua inserção em dispositivo autônomo, diverso daquele que cuida do direito de propositura das entidades de classe de âmbito nacional. Esse tratamento diferenciado levou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a excluir a OAB de determinadas restrições aplicáveis a outras entidades, notadamente a pertinência temática.

## **3.2 Legitimados Especiais**

Os legitimados especiais, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, são os Governadores de Estado e do Distrito Federal, as Mesas das Assembléias Legislativas dos Estados e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, e, ainda, as entidades de classe de âmbito nacional e confederações sindicais. Como ressaltado, para que estes legitimados possam entrar com a ação direta de inconstitucionalidade precisam demonstrar interesse, relativos ao Estado ou a finalidade da instituição, o que será analisado neste momento.

### *3.2.1 Confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional*

Primeiramente vamos abordar o estudo acerca das confederações sindicais e entidades de classe, pois a interpretação relativa a estes entes legitimados demandou mais trabalho da jurisprudência, já que além do requisito da pertinência temática, coube ao judiciário a tarefa de delimitar seus conceitos, tendo em vista que a Constituição não definiu o que seja uma confederação sindical e a entidade de classe de âmbito nacional.

#### **3.2.1.1 Conceito**

Após a CF/88, o número de ações diretas de inconstitucionalidade cresceu de modo significativo, sendo que a ampliação do rol de legitimados foi um dos principais fatores que contribuíram para o grande aumento. Neste sentido, o Supremo além de instituir o requisito da pertinência temática, vem oferecendo uma interpretação ao art. 103, IX, que se



caracteriza mais pela restrição do que pela ampliação do rol de legitimados ativos. Isto se deve ao elevado número de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas atividades e a falta de regulamentação sobre o assunto, fazendo com que se examine caso a caso, a legitimidade destas instituições. Clèmerson Clève (2000, p. 165-169) cita o inventário feito por Milton Flaks, a respeito de jurisprudência do STF na interpretação dos referidos entes:

a) na área sindical, só as Confederações, excluídas as Federações, mesmo de âmbito nacional, mediante interpretação literal do art. 103, IX, da CF c/c art. 535 da CLT (ADIn 488, Rel. Min. Octavio Galloti, J. 26.04.91, DJ 12.06.1992).

b) no que pertine às entidades de classe, só reconhece como tais as de âmbito nacional que possuam associados ou membros em pelo menos nove Estados (ADIn 386, Rel. Min. Sydney Sanches, J.04.04.91, DJ 28.06.1991), por aplicação analógica da Lei Orgânica dos partidos políticos, além de exigir que os associados ou membros sejam pessoas físicas (ausência de hibridismo em sua composição social) e estejam ligados entre si pelo exercício da mesma atividade econômica ou profissional (homogeneidade de interesse).

Assim, apenas as organizações sindicais, cuja estrutura vem disciplinada no art. 535 da Consolidação das Leis do Trabalho, que reúne pelo menos 3 federações, são dotadas de direito de propositura. (ADIn 505, Rel. Min. Moreira Alves, J. 20.06.91, DJ 02.08.91).

O sindicato, em número não inferior a cinco, pode organizar-se em federação (art. 534 da CLT), fazendo necessário reunirem-se três federações para formar uma confederação, e desta forma possuir legitimidade para instaurar o processo abstrato.

Quanto à entidade de classe, podemos extrair que não resta configurada como tal, para fins do artigo 103, IX, da CF/88, organização formada por associados pertencentes a categorias diversas. Na ADIn 108-DF, J. 13.04.92, DJ de 05.06.92, o Relator Ministro Celso de Mello afirma que “não se configuram entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes”.

O STF não considerou entidade de classe a UNE - União Nacional dos Estudantes, por não representar uma categoria profissional. O que se depreende do julgamento da ADIn 894-DF, Rel. Min. Néri da Silveira (J. 20.11.93, DJ. 20.04.95):

(...) NO QUE CONCERNE AS "ENTIDADES DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL" (2. PARTE DO INCISO IX DO ART. 103 DA CONSTITUIÇÃO), VEM O STF CONFERINDO-LHES COMPREENSAO SEMPRE A PARTIR DA REPRESENTAÇÃO NACIONAL EFETIVA DE INTERESSES PROFISSIONAIS DEFINIDOS. ORA, OS MEMBROS DA DENOMINADA "CLASSE ESTUDANTIL" OU, MAIS LIMITADAMENTE, DA "CLASSE ESTUDANTIL UNIVERSITARIA", FREQUENTANDO OS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICO OU PRIVADO, NA BUSCA DO APRIMORAMENTO DE SUA EDUCAÇÃO NA ESCOLA, VISAM, SEM DUVIDA, TANTO AO PLENO DESENVOLVIMENTO DA PESSOA, AO PREPARO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA, COMO A QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO. NÃO SE CUIDA, ENTRETANTO, NESSA SITUAÇÃO, DO EXERCÍCIO DE UMA PROFISSAO, NO SENTIDO DO ART. 5., XIII, DA LEI FUNDAMENTAL DE 1988. 4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA, POR ILEGITIMIDADE ATIVA DA AUTORA.

Na mesma direção, também não é considerada entidade de classe associação de associação. O fundamento para este posicionamento, de acordo com o Ministro Celso de Mello (ADIn 79 QO- DF, J. 13.04.92, DJ. 05.06.92), está na circunstância de que “pessoas jurídicas, ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas, não formam classe alguma.”

Portanto, para preencher o requisito da legitimidade deve existir homogeneidade na composição da entidade de classe, não se permitindo a reunião de pessoas físicas e jurídicas, na condição de associados. Com fulcro nessa assertiva o STF negou legitimidade ativa para deflagrar o controle abstrato à Abraciva – Associação Brasileira dos Comerciantes e Importadores Autônomos de Veículos Automotores na ADIn 1621- RJ (Rel. Min. Octavio Galloti, J. 18.09.97, DJ 04.05.01).

Devemos deixar registrado que recentemente o Supremo Tribunal mudou seu entendimento acerca da legitimidade das entidades de classe, no que se refere a sua composição, quando formada por associações. Na ADIn 3153, após o não conhecimento da ação direta pelo relator Ministro Celso de Mello, por considerar parte ilegítima a Federação

Nacional das Associações dos Produtores de Cachaça de Alambique – FENACA, foi interposto agravo regimental, sendo que o Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo, nos termos do voto do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, vencidos os Senhores Ministros Celso de Mello, Relator, e Carlos Britto. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. - Plenário, 12.08.2004. - Acórdão, DJ 09.09.2005. Sendo a legitimidade da FENACA atestada sob os seguintes argumentos:

(...) Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: “entidade de classe de âmbito nacional”: compreensão da “associação de associações” de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. **O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito.** 2. É entidade de classe de âmbito nacional - como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art 103, IX) - aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. 3. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das “associações de associações de classe”, de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade. **grifo nosso**

O Supremo afirmou que associações civis que tenham finalidade de defender algumas aspirações cívicas, altruístas, comuns a toda a cidadania, do mesmo modo não se enquadram como entidade de classe que está ligada a categoria econômica. Na ADIn. 61 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 29.08.90, DJ 28.09.90) negou-se a legitimidade à Associação Brasileira de Defesa do Cidadão, sob esse argumento.

Pessoa jurídica de direito privado que reúna, como membros integrantes, associações de natureza civil e organizações de caráter sindical (ADIn 79 QO- DF, J. 13.04.92, DJ. 05.06.92), também não têm legitimidade ativa.

Associação que reúne, como associados, órgãos públicos sem personalidade jurídica e categorias diferenciadas de servidores não se enquadra no conceito de entidade de classe. (ADIn 67, Rel. Min. Moreira Alves, J. 18.04.90, DJ 15.06.90).

Quanto às entidades de classe, faz-se necessário que seja de âmbito nacional.

Segundo José Renato Martins (2004, p. 140) se qualifica como requisito de espacialidade:

Essa exigência verifica aquilo que se chama *requisito de espacialidade*, o qual se insere naquilo que se chama *representatividade* e adequado ao autor legitimado nas ações coletivas, vale dizer, a entidade de classe deve ter uma relevância, uma atuação que, pela sua abrangência, não seja regional, mas sim nacional.

A jurisprudência foi quem fixou o conceito de entidade de classe, na falta de precisão legislativa a respeito, e, utilizou-se da analogia para determinação do termo âmbito nacional. A Constituição Federal em seu artigo 17, inciso I, estatuiu que os partidos políticos devem assegurar o caráter nacional. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (9.096/95), reza que o partido deve ter representação em pelo menos nove unidades da Federação para afirmar sua representatividade nacional. O Supremo Tribunal deixou assentado que a entidade deve ter representação em pelo menos nove unidades da Federação aplicando-se analogicamente a mencionada Lei. Segue trecho do julgamento da ADIn 79 QO- DF, J. 13.04.92, DJ. 05.06.92):

(...) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consignado, no que concerne ao requisito da espacialidade, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação. Trata-se de critério objetivo, fundado na aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que supõe, ordinariamente atividades econômicas ou profissionais amplamente disseminadas no território nacional.

Gilmar Ferreira Mendes (1999, p. 145) faz uma crítica a interpretação da entidade de classe de âmbito nacional:

(...) é difícil admitir a juridicidade da exigência quanto à representação da entidade em pelo menos nove Estados da Federação, como resultado da aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Ainda que se possa reclamar a *fixação de um critério preciso sobre esses conceitos vagos* – entidade de classe de âmbito nacional e confederação sindical, não há dúvida de que eles devem ser fixados pelo legislador e não pelo Tribunal, no exercício de sua atividade jurisdicional. O recurso à analogia aqui é de duvidosa exatidão.

É certo que o conceito de entidade de classe demanda atuação do legislador, tendo em vista a amplitude de sua terminologia, e o papel conferido a este grupo social, pela Carta Magna, na instauração do controle abstrato de normas.

O Supremo ao fixar a determinação do que seja confederação sindical e entidade de classe, optou por uma conceituação restritiva de seus termos, exigindo-se, ainda, o implemento da pertinência temática para possibilitar o ingresso dessas entidades com a ação direta de inconstitucionalidade.

Certamente a posição do STF acerca da legitimidade dos referidos entes, constitui um instrumento de limitação, pela via da construção pretoriana, do acesso ao Poder Judiciário. (APPIO, 2005, p. 112-113).

Ariosto Teixeira, citado por Eduardo Appio, colaciona que “entre 01.01.1990 e 31.12.1996, de 358 ADIns propostas no Supremo Tribunal, em 111 a Corte sequer chegou a analisar o mérito, considerando-se prejudicadas, especialmente em relação à legitimidade para agir.” (TEIXEIRA, 2001 *apud* APPIO, 2005, p. 113).

### **3.2.1.2 Fundamentos e critérios para aferição da pertinência temática**

Uma vez estudados os conceitos de entidade de classe de âmbito nacional e confederação sindical, passamos a analisar o requisito da pertinência temática para estas entidades.

O fundamento jurídico utilizado pelo Supremo Tribunal Federal se baseia primeiramente na natureza privada destes entes. Na ADIn 1.114-6 DF (Min. Rel. Ilmar Galvão, J. 31.08.94, DJ 30.09.94) o STF considerou fundamentalmente a natureza especial destas entidades que, ao contrário das demais pessoas legitimadas para exercer o controle

abstrato de constitucionalidade, são privadas, embora representem interesses coletivos, como se depreende:

(...) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu a pertinência, enquanto adequação entre finalidades estatutárias e o conteúdo material da norma, como critério objetivo para o conhecimento de ação direta promovida pelas entidades de classe e âmbito nacional (V.G. ADIMCS N.S 77, 138, 159, 202, 305, 893). Tal orientação considerou, fundamentalmente, a natureza especial de tais entidades que, ao contrário das demais pessoas e órgãos legitimados para o controle abstrato de constitucionalidade, são **entes privados**, embora representem interesse coletivos. Dentro desta linha de raciocínio, é evidente que também os órgãos superiores de representação sindical se enquadram nessa categoria de entidade nacional de classe, a que alude o art. 103, IX, DA CF/88. **Grifo nosso.**

Desta feita, deveriam provar a relação de adequação entre a matéria objeto de impugnação e suas finalidades institucionais. Devemos lembrar, que tais exigências não são dedutíveis da Constituição, e sim de entendimento jurisprudencial. Aliás, da leitura do Texto Constitucional não se extrai qualquer restrição ao direito de propositura dos entes ali dispostos. Temos que a jurisprudência no esforço de conceituar as entidades de classe e as confederações sindicais, foi além, instituiu o requisito da pertinência temática, desnaturando o processo objetivo de controle abstrato, que não está vinculado a um interesse específico de qualquer titular da ação.

O ministro Néri da Silveira também defendeu a relação de pertinência entre as finalidades institucionais das entidades e a norma impugnada, ao proferir voto na ADIn MC 305 - RN ( J. 22.05.91, DJ. 06.05.94 ), no qual deixou assentado:

(...) O certo é que, tanto numa situação como noutra o inciso IX em exame, há de se entender que a Constituição quer dar, a essas entidades de representação das diferentes categorias profissionais, uma via, para que todas essas categorias possam, também, defender seus interesses, diante da lei ou ato normativo inconstitucional, perante o Supremo Tribunal Federal, em ação direta. Penso que não cabe emprestar origem diferente ao dispositivo. Ora, se não se pode conferir sentido diverso, sem dúvida, deve existir vinculação entre o interesse, a destinação da entidade, aquilo que compõe seus fins e a norma que possa prejudicar esses interesses e fins. Compreendo, pois, que a relação de pertinência há de ser buscada no momento em que se cuida de verificar a legitimidade, ou não da autora.

A legitimidade é aferida sempre caso a caso, visto que existe a necessidade de se verificar se a norma questionada tem relação de pertinência com a finalidade da instituição.

Gilmar Mendes (MARTINS, MENDES, p. 169) relata que a Suprema Corte já reconheceu a legitimidade de determinada organização, para negá-la em outro momento. A Federação Nacional das Associações dos Servidores da Justiça do Trabalho, que teve a sua legitimidade reconhecida na ADIn 37-3 (Rel. Min. Francisco Rezek, J. 12.04.89, DJ. 23.06.89), relativa a Medida Provisória número 44, de 30.03.89, e com medida liminar deferida. Teve depois sua legitimidade infirmada nas ADIns 433-6 (Rel. Min. Moreira Alves, J. 13.11.91, DJ. 20.03.92) e 526-1 (Rel.Min. Sepúlveda Pertence, J.12.12.91, DJ. 05.03.93).

Cabe destacar, que o texto normativo pode abranger matéria relacionada a diferentes categorias sociais, e neste caso qualquer delas, representada pela entidade de classe de âmbito nacional ou confederação sindical respectiva, terá legitimidade para deflagrar o processo de controle abstrato de normas (ADIn 1.282 SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 06.12.01, DJ. 29.11.02.).

### *3.2.2 Governadores dos Estados e do Distrito Federal e as Mesas da Assembléias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal*

De acordo com o entendimento jurisprudencial os Governadores de Estado e a Mesa de Assembléia Legislativa, somente poderiam propor a ação direta de inconstitucionalidade, quando a lei argüida de inválida venha causar algum prejuízo aos interesses do Estado (ADIn 902, Rel. Min. Marco Aurélio, J. 03.03.94, DJ 22.04.94).

Vale ressaltar, que a Emenda Constitucional 45/2004 previu expressamente a legitimidade ativa, para deflagrar o processo de controle abstrato, do Governador do Distrito Federal e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, inserindo no art. 103, incisos IV e V da CF/88. Desta forma, consolidou o entendimento do Supremo que já permitia o ajuizamento de

ADIn por estes entes, bem como a previsão infraconstitucional da lei 9.868/99, art. 2º, incisos IV e V.

### **3.2.2.1 Fundamentos e critérios para aferição da pertinência temática**

A interpretação judicial quanto ao alcance da legitimidade destes titulares pode ser analisada sobre alguns aspectos. Os Governadores e as Mesas podem argüir de inconstitucional qualquer lei de seu Estado. Resta claro que o Poder Executivo e o Legislativo têm interesse em garantir a compatibilidade de normas elaboradas no âmbito do seu Estado com a Constituição Federal.

No tocante às leis emanadas de outros entes federativos, faz-se necessário, segundo a Suprema Corte, que a norma impugnada repercuta negativamente no âmbito de outro Estado, para que este possa ajuizar a ação direta de inconstitucionalidade. Assim, somente haveria interesse, se a lei de determinado Estado trouxesse efeitos prejudiciais a outro Estado que se governe.

Vamos supor que uma emenda à Constituição do Paraná conceda aumento de 12% a todos os servidores do Estado, esta emenda não é válida, porque burla a reserva de iniciativa do Governador para tratar desse assunto. Afronta princípio constitucional sensível, tripartição dos poderes (regra de reserva de iniciativa no Plano Federal, deve ser observada nos Estados, princípio da simetria). Neste caso, o Governador de Minas Gerais, de acordo o Supremo, não teria interesse para entrar com ação direta, visto que não afeta o Estado de Minas, portanto, faltaria legitimidade.

Agora, se uma lei do Estado de Minas Gerais reduz imposto do ICMS das atividades agrícolas, estaria o Governador de Goiás legitimado para propor ADIn, porque



nesta circunstância o incentivo fiscal conferido pelo Estado vizinho interfere na indústria, nas atividades comerciais do Estado do Goiás, ocasionado até guerras tributárias, presente aqui a pertinência temática.

De tal sorte, decidiu o Supremo na ADIn 902- SP, (Rel. Min. Marco Aurélio, J. 03.03.94, DJ. 22.04.94):

(...) Na espécie, o que se nota é que, mediante decreto, o Estado de São Paulo introduziu benefício fiscal que tem inegável repercussão na política de incentivo a outros Estados, objetivando a manutenção e o alargamento do próprio parque industrial. O teor do Decreto mostra-se, neste primeiro exame, com autonomia suficiente a ensejar esta ação direta. Por outro lado, a inicial permite a compreensão da espécie, exurgindo das conseqüências da norma, no campo dos incentivos, a pertinência da presente medida, considerada a atuação da Requerente.

No que pertine às leis federais, conforme entendimento da Suprema Corte, a legitimidade para propositura da ADIn só guardaria sentido se de algum modo, estas leis repercutam na esfera de autonomia estadual. Acredita-se, neste caso, que as autoridades estaduais tenham interesse direto na norma, pois seu conteúdo revela matéria que diz respeito ao Estado. Na ADIn 1.307 (Rel. Min. Francisco Rezek, J. 19.12.95, DJ. 24.05.96) proposta pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul para argüir a inconstitucionalidade de normas federais sobre crédito rural, decidiu o Plenário da Suprema Corte por não conhecê-la por falta de pertinência temática, uma vez que não havia vínculo objetivo de pertinência entre o conteúdo material de tais normas e a competência ou interesses da mencionada Mesa da Assembléia Legislativa.

De tal modo, para que um Governador de Estado ou Mesa da Assembléia Legislativa possa ingressar legitimamente com a ação direta de inconstitucionalidade, faz-se necessário demonstrar que a lei impugnada traz repercussão negativa no âmbito de seu Estado, sendo requisito indispensável, segundo jurisprudência do STF, para deflagrar o processo de controle abstrato.

É de se notar a ausência do cidadão, dentre os legitimados. Restará ao mesmo a via do controle difuso.

## **4 CRÍTICA AO INSTITUTO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AO ROL DE LEGITIMADOS**

O controle abstrato de normas se caracteriza como sendo processo objetivo, em que não se fala em partes no sentido do processo comum, mas apenas formalmente, não há lide propriamente dita, e os entes legitimados não defendem interesse próprio. A ação direta de inconstitucionalidade genérica tem como escopo a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, editados após a vigência da Constituição Federal de 1988 e que ainda estejam em vigor.

A ação direta de inconstitucionalidade visa retirar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo incompatível com a ordem constitucional. Isto se dá de forma automática, não havendo necessidade de resolução do Senado Federal. O Supremo atua como legislador negativo, cabendo a ele apenas afastar do ordenamento jurídico normas inconstitucionais, e deste modo não pode criar normas.

Os entes legitimados atuam em defesa da Constituição, visando garantir sua supremacia, assim têm como função precípua a defesa de seus postulados. A constituição de 1988 não restringiu a atuação destes entes legitimados. Pela leitura do art. 103, resta que não há distinção entre os autores para propositura da ação direta. Ocorre que, devido à avalanche de processos no Supremo Tribunal Federal, este se viu obrigado a estabelecer restrições, tanto na interpretação dos conceitos de entidade de classe de âmbito nacional e confederação sindical, como a instituição do requisito da pertinência temática, para que pudesse exercer seu papel com qualidade na guarda da Constituição.

Acabou trazendo para o campo do processo de controle abstrato a análise de um critério subjetivo, pois exige interesse de determinados legitimados, demonstrado ante a

norma que apresenta e sua repercussão no âmbito de atuação deles. A possibilidade de ajuizar a ADIn, fica condicionada ao interesse na declaração de inconstitucionalidade da norma. É de se observar, que o modelo não foi idealizado para condicionar a atuação dos entes legitimados, já que eles devem zelar pela incolumidade do ordenamento jurídico constitucional. Juliano Bernardes suscita o mesmo questionamento, como se depreende:

A exigência de pertinência temática em face das ações diretas de inconstitucionalidade propostas por governadores, mesas das assembléias legislativas, confederações e entidades de classe, conforme anota a doutrina, não parece decorrer de nenhuma norma constitucional, sequer de alguma não-textual. Desse modo, desperta sérias dúvidas a correção da posição adotada pelo STF. Se a diretriz da nova Constituição foi a abertura do acesso ao processo de controle abstrato de constitucionalidade, não se poderiam estabelecer freios que a contrariassem por meio de jurisprudência restritiva.

No mesmo sentido a posição defendida por Gilmar Mendes (1999, p. 145):

Cuida-se de inequívoca restrição ao direito de propositura, que, em se tratando de processo de natureza objetiva, dificilmente poderia ser formulada até mesmo pelo legislador ordinário. A *relação de pertinência* assemelha-se muito ao estabelecimento de uma condição da ação - análoga, talvez, ao interesse de agir, que não decorre dos expressos termos da Constituição e parece ser estranha à natureza do processo de controle de normas.

Deste modo, se o controle foi desenvolvido para fiscalizar a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição, desvinculado de um caso concreto, justamente porque visa defender a ordem jurídica constitucional, não tem sentido atrelar o direito de propositura a um interesse específico ligado ao titular da ação.

Como dito, tal exigência desnatura o controle abstrato, no qual as partes devem agir para preservar os mandamentos constitucionais. Portanto, o requisito da pertinência importa, conforme Juliano Bernardes, em indesejável miscigenação do processo objetivo com sucedâneo de interesse de agir típico dos processos de índole subjetiva (2004, p. 379-380):

Por mais que se queira atribuir ao requisito da pertinência um caráter “objetivo”, a íntima relação que mantém com os “interesses” específicos dos legitimados discriminados termina, muitas vezes, por conduzir o STF à análise de autêntica

presença de interesse “subjetivo” da unidade federativa à qual pertence o governador ou assembléia legislativa.

Em que pese existir entidades privadas aptas a deflagrar o controle abstrato, o constituinte não deixou transparecer a intenção de se vincular o direito de propositura às finalidades destas instituições. A abertura democrática que se inaugurou no país demonstra que o constituinte desejou outorgar a legitimidade da ADIn. a vários segmentos da sociedade, como forma de amparar as pretensões de diferentes classes, não de interesse particulares, no entanto de inúmeros interesses coletivos.

Desta feita, referida condição implica tratamento discriminatório em relação ao demais legitimados que a ela não se submetem, retirando dos ditos legitimados especiais parcela da prerrogativa outorgada pelo constituinte indistintamente para inaugurar o processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade. (BERNARDES, 2004, p. 370).

Ocorre que a preocupação em se garantir a representação de várias parcelas da sociedade, como forma de conferir legitimidade ao controle abstrato, acabou gerando dificuldades práticas, tendo em vista que se multiplicaram os processos na Suprema Corte. A sobrecarga de trabalho pode comprometer a eficiência do controle, posto que acarreta morosidade nos julgamentos e pode prejudicar até mesmo a qualidade das decisões.

A efetividade do processo também depende do tempo que leva o Poder Judiciário para responder a questão posta em juízo, e não podemos esquecer que através do controle abstrato estamos defendendo o ordenamento jurídico de leis viciadas, que amparam inúmeras situações subjetivas, visto que estas leis são confeccionadas para reger as relações entre os homens dentro da sociedade em que vivem.

Gilmar Ferreira Mendes (1999, p. 145), defende que bastaria a legitimidade dos entes estatais, sendo que dificilmente questões relevantes deixariam de serem analisadas pelo

Supremo tendo em vista o leque de legitimados, o que dispensaria a atuação dos entes privados:

(...) Assim o debate sobre o direito de propositura das entidades de classe, no âmbito do controle abstrato, não se deve situar no plano de uma interpretação mais ou menos restritiva sobre a conceituação legal e jurisprudencial dessas organizações. Deve-se indagar, isto, sim, se o modelo concebido pelo constituinte de 1988 há de ser preservado ou seria oportuno cogitar-se da própria reformulação desse modelo de ampla legitimação, com a supressão do direito de propor ação direta por parte dessas entidades ( ) refere-se a entidade de classe de âmbito nacional e a confederação sindical .

E completa:

(...) A outorga de ampla legitimação aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, aos Governadores de Estado, às Mesas das Assembléias Legislativas, à Ordem dos Advogados do Brasil, ao Procurador –Geral da República, dentre outros, já seria suficiente para colocar o nosso sistema entre os mais benevolentes ou liberais no que tange à possibilidade de instauração do controle abstrato de normas.

Também de uma perspectiva rigorosamente prática, pode-se afirmar que dificilmente alguma questão constitucional relevante deixará de ser suscitada por um desses órgãos ou entes legitimados. (1999, p. 148-149):

O autor igualmente defende que não se justifica a imposição do requisito da pertinência temática aos Governadores de Estado, que devem ter o direito de propor a ação direta, independentemente de qualquer juízo. Aponta como fundamento a falta de autorização constitucional para se instituir uma restrição. (MENDES, 1999, p.137).

A CF/88 ao conferir legitimação a vários entes, como dito, buscou ampliar a fiscalização da constitucionalidade das normas, mesclando a outorga a entes públicos e privados, como forma de deixar transparente o processo de democratização que se instaurava no país.

De qualquer forma, temos que ter em mente, que o controle abstrato de normas somente terá validade para o sistema brasileiro se puder ser eficaz, ou seja, se puder funcionar adequadamente, propiciando ao Supremo Tribunal Federal condições de julgamento, sendo que a carga excessiva de ações pode comprometer referido trabalho, e o controle abstrato não alcançar sua finalidade.

Neste sentido, que se justifica o requisito da pertinência temática, apesar de não se adequar perfeitamente ao processo objetivo de controle, todavia é um mecanismo que serviu de filtragem de ações, permitindo que a Suprema Corte possa trabalhar com qualidade, evitando o excesso de ações, e também é uma maneira de defender a preservação dos entes privados como legitimados ativos, aptos a deflagrar o controle abstrato de normas.

Por outro lado, como afirmado por Gilmar Mendes, mesmo que restrita interpretação sobre os entes privados, dificilmente alguma questão relevante deixará de ser submetida ao STF, tendo em vista a diversidade de entes legitimados. O rol dos legitimados deve ser repensado, como forma de trazer conformação ao sistema de controle, como delineado pela Constituição Federal, que não instituiu o requisito da pertinência temática para determinados entes legitimados, transformando-se, desta maneira, em verdadeiro processo objetivo. (GILMAR, 1999, p. 145-149)

A defesa dos interesses subjetivos das entidades de classe e confederações sindicais pode ser feita pela via de controle difuso, que ganhou relevo com a EC 45/04, quando a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal poderá ter efeitos vinculantes se editada súmula a respeito da matéria nos termos do artigo 103-A da CF/88, beneficiando, desta forma, todos os associados ou filiados das referidas instituições. Todavia referido tema merece ser desenvolvido em outro estudo.

## 5 CONCLUSÃO

O Brasil adota o mecanismo de controle judicial da constitucionalidade de leis e atos normativos. Incumbe, portanto, ao Poder Judiciário analisar a conformação de tais preceitos aos comandos da Constituição. Encontramos dois mecanismos de controle de constitucionalidade judicial: o controle difuso e o controle concentrado.

No controle difuso-incidental, qualquer sujeito interessado pode, por meio da via processual cabível, defender-se da aplicação de alguma norma (sentido amplo) tida por inconstitucional. Se o pedido for acatado, o juiz ou o tribunal afasta a aplicação da referida norma naquele caso concreto, permanecendo esta vigente.

O controle concentrado-abstrato tem por escopo o ataque direto e frontal a alguma lei ou ato normativo federal ou estadual, editados após a vigência da Constituição de 1988, tido por incompatível com algum comando da Lei Maior. Neste caso, o controle é realizado somente pelo Supremo Tribunal Federal, que deferindo o pedido, retira do ordenamento, em definitivo, a norma atacada, decisão que tem efeitos, em regra, *ex tunc*, e que consubstancia coisa julgada material. É desnecessária, em sede de controle de constitucionalidade concentrado, qualquer comunicação ao Senado Federal para que suspenda o dispositivo impugnado (art. 52, inciso X, CF/88).

O controle abstrato de normas pode ser caracterizado como um processo objetivo, em que não há partes no sentido usual do processo comum, no entanto partes formais e tem por finalidade a defesa da ordem constitucional, retirando do ordenamento jurídico a norma eivada de vício de inconstitucionalidade.

Por ser processo objetivo, possui algumas características que lhe são próprias, como a impossibilidade de desistência da ação, uma vez deflagrado o processo de controle



abstrato. É vedada a intervenção de terceiro, somente admitindo litisconsórcio entre os entes legitimados. Não é permitida a ação rescisória e o Supremo não está vinculado à causa de pedir apresentada pelo autor, contudo está ao pedido.

É cabível o instituto da reclamação sempre que houver desrespeito às decisões em sede de controle abstrato, sendo legitimados todos aqueles que sofrerem prejuízo decorrente de decisão do Judiciário ou da Administração Pública.

A nova ordem constitucional instaurada pela CF/88, trouxe profunda repercussão no controle abstrato de constitucionalidade, com a ampliação dos entes legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, instituindo a possibilidade de qualquer pleito constitucional seja submetido ao Supremo Tribunal Federal, sobrepondo-se o controle concentrado ao difuso.

A legitimidade é compreendida como instituto integrante da categoria das chamadas condições da ação. Nesta esteira, representa condicionamento, de observância necessária, ao exame do mérito da questão levada a juízo. A ilegitimidade *ad causam*, em qualquer caso, conduz à extinção do processo sem julgamento mérito, não ficando os entes legitimados impedidos de propor nova ação.

O Procurador Geral da República possui o papel de fiscalização procedimental na ação direta de inconstitucionalidade, bem como pode deflagrar o processo de ADIn., não estando obrigado a instaurar o processo objetivo.

A previsão do *amicus curiae* visa contribuir para o alargamento do debate no controle abstrato, o que se faz necessário, já que a última palavra sobre a constitucionalidade da lei é dada pelo STF. Assim, a norma atacada deve ser amplamente analisada, e deste modo a dúvida acerca de sua validade precedida de exame exaustivo, com o fito de obter a decisão mais segura e completa possível. Referida abertura procedimental de certa forma traz maior

legitimidade às decisões da Suprema Corte no controle concentrado de constitucionalidade, o que viabiliza a pluralização do debate constitucional, permitindo a participação de outros órgãos ou entidades, que poderão colacionar mais informações para a análise da constitucionalidade ou não da espécie normativa.

A jurisprudência da Suprema Corte criou distinção entre os legitimados *universais* e os legitimados *especiais* para a propositura de ADIn. O critério distintivo consiste na necessidade de comprovar o interesse com a matéria da norma impugnada, instituindo o requisito da pertinência temática para os legitimados especiais, previstos nos incisos IV, V e IX do artigo 103 da CF/88. A falta de demonstração da pertinência implica em carência de ação. A legitimação passiva reside nos órgãos e entidades que perpetraram o ato lesivo questionado.

Para a entidade de classe e confederação sindical é necessário a demonstração da relação entre a norma questionada e os interesses de seus filiados ou associados. Já os Governadores e as Mesas de Assembléias terão que demonstrar que a norma impugnada de alguma forma afeta negativamente os interesses do Estado.

O STF, na análise dos conceitos de entidade de classe de âmbito nacional e confederação sindical, optou por interpretação restritiva, de modo a dosar o número de ações diretas de inconstitucionalidade.

É certo que a criação do requisito da pertinência temática, em que pese ser incompatível com o modelo de controle abstrato de normas, como processo objetivo, serviu de mecanismo para proporcionar ao STF condições de julgamento, mediante diminuição do volume de processos e garantindo, ainda assim, a legitimidade aos entes privados.

Ocorre que o requisito da pertinência temática aparenta uma contradição com o princípio do processo objetivo, em que não há partes, e nem necessidade de comprovação de

um interesse subjetivo específico. Tal requisito acabou por transferir ao processo de controle abstrato de normas a análise de critérios subjetivos, no momento em que se exige a relação de pertinência entre a norma atacada e as finalidades institucionais das entidades, para conferir a legitimidade.

Portanto, faz-se necessário perquirir se o modelo do constituinte de 1998 deve ser preservado ou se seria oportuno cogitar-se da reformulação desse modelo de ampla legitimação, com a supressão desses entes privados, para preservar a qualidade dos julgados do STF, ante a sobrecarga de trabalho, tendo em vista a indefinição dos conceitos e o número aviltante de entidades. Temos que a outorga da titularidade aos entes estatais, aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, seria suficiente para garantir a eficiência do controle abstrato de normas, enquanto entes legitimados para deflagrar o processo objetivo.

O instituto da pertinência temática não é dedutível da Constituição Federal, posto que ela não fez distinção entre os legitimados para ação direta de inconstitucionalidade. Tendo, desta maneira, o controle abstrato como finalidade a defesa da ordem jurídica constitucional. Desta forma, não faz sentido atrelar o direito de propositura a um interesse específico do titular da ação, já que ele não vai a juízo defender interesse próprio, mas como explanado, atua em defesa dos ditames constitucionais.

Assim, a jurisprudência não poderia erigir a pertinência temática como requisito para justificar a legitimidade de qualquer titular da ação direta, nem tão pouco, o legislador infraconstitucional, pois tal restrição não encontra conformação com o processo objetivo, no qual não há partes, e foi desenvolvido para fiscalizar a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Lei Maior, desvinculado de um caso concreto, justamente porque visa defender a supremacia da Constituição.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

APPIO, Eduardo. *Controle de constitucionalidade no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle abstrato de constitucionalidade: elementos materiais e princípios processuais*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BUENO FILHO, Edgard Silveira. *Amicus curiae - A Democratização do debate nos processos de controle de constitucionalidade*. *CEJ*. Brasília, nº 19, p. 85-89, out/dez. 2002.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 18ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

CLÈVE, Clêrverson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Capítulo XLII - Ação e defesa: síntese das posições das partes no processo. *In: Instituições de Direito Processual Civil II*. 3ª ed, rev. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. 5ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

HESSE, Konrad. Traduzido por Gilmar Ferreira Mendes. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle de constitucionalidade à luz da jurisprudência do STF*. 2ª ed. rev. E atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MARINONE, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle Concentrado de Constitucionalidade. Comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MARTINS, José Renato. *O controle de constitucionalidade das leis no direito brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade – aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2004.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. O controle incidental de normas no direito brasileiro. *RT CDCCP* 23:30-58, São Paulo, abri/jun. 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA ALVES, José Carlos. A evolução do controle de constitucionalidade no Brasil. In TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo Saraiva, 1993, p. 1-14.

SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. Figura do *amicus* é importante inovação no direito brasileiro. *Consultor Jurídico*. Nov. 2003. Disponível em: <<http://www.conjur.estadao.com.br/static/text/2139,1>> Acesso em: 02.out. 2005