

A motivação para agir dos legitimados

Um limite invisível ao controle concentrado de constitucionalidade

Leonardo Henrique Mundim Moraes
Oliveira

Sumário

1. Introdução. 2. A legitimação para agir na Ação Direta de Inconstitucionalidade e seu problema. 3. A atuação dos Chefes de Poder Executivo. 4. A atuação das Mesas de Poder Legislativo. 5. A atuação dos partidos políticos. 6. A atuação das Confederações Sindicais e entidades de classe de âmbito nacional. 7. A atuação do Conselho Federal da OAB. 8. A atuação do Procurador-Geral da República. 9. A posição do Supremo Tribunal Federal no encaminhamento do problema. 10. Um diálogo com Peter Häberle. 11. Conclusões.

1. Introdução

Sob inspiração e força da democracia moderna, o legislador brasileiro remodelou, mediante significativa ampliação em relação à Constituição de 1967, o sistema de legitimação para instauração do controle jurisdicional concentrado da constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público, mediante ação direta de inconstitucionalidade.

Atualmente são em número taxativo de 09 (nove) as categorias de legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, indicados no art. 103 da Constituição Federal: I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V – Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI –

Leonardo Henrique Mundim Moraes Oliveira é advogado; Conselheiro da OAB/DF; Professor do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

Artigo produzido com base no Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Análise da Constitucionalidade, promovido pela Universidade do legislativo Brasileiro – UNILEGIS em parceria com a Universidade de Brasília – UnB, como requisito para a obtenção do título de Especialista. Orientador: Prof. Alexandre Bernardino.

o Procurador-Geral da República; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação no Congresso Nacional; IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Comenta, a respeito, GILMAR FERREIRA MENDES (2005, p. 77):

“Não é menos certo, por outro lado, que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial – ainda que não desejada – no modelo de constitucionalidade até então vigente no Brasil.”

De fato, a existência de normas inconstitucionais no sistema jurídico estampa uma espécie de nocividade objetiva: independentemente da natureza, conteúdo ou relevância da norma viciada, há evidente afetação à harmonia da regência normativa da sociedade. A importância da ampliação operada reside na maior chance de defesa da supremacia da Constituição, idéia central do controle de constitucionalidade.

Como ensina RAUL MACHADO HORTA (1995, pp. 108/109), a permanência da Constituição deriva da presença do *sentimento constitucional*, naturalmente impossível com a aceitação passiva de normas inconstitucionais:

“O acatamento à Constituição ultrapassa a imperatividade jurídica de seu comando supremo. Decorre, também, da adesão à Constituição, que se espalha na alma coletiva da Nação, gerando formas difusas de obediência constitucional. É o domínio do sentimento constitucional. [...]”

O sentimento constitucional, que envolve a valorização sentimental da Constituição, é incompatível com a indiferença popular em relação à Constituição. O desconhecimento, a ignorância, o desprezo e o desrespeito sistemático à Constituição negam o

sentimento constitucional e fazem da Constituição uma ‘folha de papel’ que se agita na direção do vento. Essa conduta negativa opera substituição da estabilidade pela fragilidade da Constituição.”

Contudo, como se pretende indicar – e aqui se delimita o tema a ser tratado –, a mera ampliação dos legitimados para instaurar a impugnação constitucional abstrata, materializada em 1988, não se apresenta, no modo como essa ampliação vem sendo compreendida, suficiente para uma gestão eficaz do sistema de submissão de normas ao controle constitucional.

E o cerne está na constatação de que, ao longo dos últimos dezessete anos de vigência da atual Constituição Federal, *quase todos os legitimados do art. 103 vêm manejando a ação direta de inconstitucionalidade com certa vinculação a um propósito específico.*

A pesquisa empreendida nas três mil, setecentas e cinquenta e seis ações diretas de inconstitucionalidade protocolizadas no período de 06/10/1988 a 30/06/2006¹ demonstrou a existência de *quatro linhas-mestras de motivação para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade*, que serão identificadas ao longo do texto. Constatou-se, igualmente, que apenas duas das nove categorias de legitimados não vinculam, na prática, a sua atuação a um propósito específico.

Com a percepção desse atrelamento prático de sete categorias de legitimados a tópicos básicos de *motivação para agir*, fica fácil a conclusão de que *diversas leis e atos normativos passam ao largo da análise jurisdicional concentrada de constitucionalidade*. Isso porque não se enquadram em nenhuma das quatro linhas-mestras de motivação motoras dos legitimados, considerando ainda o desconhecimento do público em geral sobre a atuação constitucional dos dois únicos legitimados não-condicionados a uma motivação pré-existente.

Com isso, aquelas normas-órfãs² que sejam inconstitucionais tornam-se as inconvenientes falhas na estrutura de organiza-

ção jurídica pretendida pela Constituição, potencialmente geradoras da *desestima constitucional* temida por RAUL MACHADO HORTA (1995, pp. 109/113), servindo ainda como pontos de corrosão da harmonia necessária ao sistema.

Outrossim, o campo de abrangência do controle concentrado de constitucionalidade fica diminuído – porquanto dependente, em forte grau, do enquadramento ou não de determinada norma recém-editada às mencionadas linhas-mestras de motivação para agir dos legitimados – e problema ainda priva da agilidade e cientificidade inerentes ao controle jurisdicional concentrado uma gama enorme de pessoas, entidades e instituições, que se vêem submetidas à legislação inconstitucional e impossibilitadas de proceder ao seu questionamento direto e abstrato, ou pelo menos enfrentam dificuldades para conseguir inaugurar esse questionamento.

O tema põe em debate a eficácia do atual sistema de controle jurisdicional concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos do Poder Público, inclusive no tocante à sua real abrangência e ao seu grau de submissão/escravidão à vontade/motivação dos legitimados pelo art. 103 da Constituição. E a reflexão será hábil a propiciar o surgimento de idéias para maximizar e melhor gerir o sistema, o que certamente – conforme escólio de HÄBERLE (1997, p. 36/40) – será combustível para a otimização da democracia.

2. A legitimação para agir na Ação Direta de Inconstitucionalidade e seu problema

A técnica de imputação de uma *faculdade de agir* a um sujeito específico é originária do Direito Privado. RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN (2003, p. 31) afirma que o Século XX foi profícuo no campo da interação entre o Direito Privado e o Direito Público, com mútuas apropriações de técnicas e institutos.

Entretanto, a concepção da faculdade de agir – por natureza atribuída a um ou mais

sujeitos definidos e obstada aos demais – apresenta dificuldade quando se trata de agir em favor do interesse geral. A dificuldade consiste na natural busca humana de satisfação de interesses particulares, ou seja, num inevitável fim egoísta inculcado na formação do indivíduo e nos objetivos de agremiações de pessoas.

Para HEGEL (1986, p. 160) a existência do fim egoísta é mesmo uma das bases da construção de sistemas societários civis:

“183 – Na sua realização assim determinada pela universalidade, o fim egoísta é a base de um sistema de dependências recíprocas no qual a subsistência, o bem-estar e a existência jurídica do indivíduo estão ligados à subsistência, ao bem-estar e à existência de todos, em todos assentam e só são reais e estão assegurados nessa ligação.”

De início pareceria questionável focar um estudo na atuação dos sujeitos – ou seja, discorrer sobre aspectos subjetivos –, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, que se caracteriza como um processo objetivo³.

Porém, o enfoque ocorrerá precisamente sobre a *qualidade* do atual sistema de legitimação para propositura da ADI e a *amplitude* de seu alcance, questões basicamente *pre-processuais* e naturalmente tratáveis sob uma neutralidade objetiva.

Para sistematizar o rol de legitimação para agir mediante ação direta de inconstitucionalidade, serão assim organizados os legitimados do art. 103 da Constituição: (1) Chefes de Poder Executivo (Presidente da República e Governadores); (2) Mesas de Poder Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal); (3) partido político com representação no Congresso Nacional; (4) confederação ou entidade de classe de âmbito nacional; (5) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e (6) Procurador-Geral da República.

Pergunta-se: a atuação dos legitimados constitucionais tem sido capaz de abarcar o

interesse geral pela higidez da Constituição? Outro modo: eles têm desempenhado o papel constitucional que lhes foi exclusivamente atribuído de sanar e manter higienizado o sistema de normas, de maneira a remover correntemente os ataques à Constituição perpetrados pela edição de leis e atos com ela incompatíveis?

Isso é o que se buscará analisar doravante, na demonstração do problema.

3. A atuação dos Chefes de Poder Executivo

PINTO FERREIRA (1999, pp. 367/368) tece críticas ao modelo do regime presidencialista desenhado no Brasil:

“No Brasil, como em geral nas Repúblicas latino-americanas, o presidente tem vastas atribuições, muito superiores àquelas concedidas aos presidentes norte-americanos, uma vez que tem até poderes legislativos, contrariando mesmo o dogma da separação de Poderes de Montesquieu. [...]

Essa é a razão pela qual Pontes de Miranda chega a declarar que os nossos presidentes são em geral monarcas a curtas prestações.”

A Constituição Federal de 1988 comete ao Presidente da República o exercício do Poder Executivo (art. 76), e as bases constitucionais do presidencialismo já foram consideradas pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Representação Interventiva nº 94, de 1947, como extensivas e vinculantes da organização política dos Estados-Membros.

Por consequência foram reconhecidos aos Governadores poderes similares aos do Presidente da República, observados, obviamente, os limites territoriais de atuação e a divisão constitucional de competências entre as respectivas pessoas jurídicas de direito público interno.

A força institucional reconhecida pelo sistema aos Chefes de Poder Executivo na-

cional e estadual – ou essa “quase-monarquia”, na visão de PONTES DE MIRANDA acolhida por PINTO FERREIRA – deveria ser suficiente para uma razoável liberdade de gestão do aparato estatal e das finanças públicas.

E assim era de se esperar que os Chefes de Poder Executivo dirigissem a maior parte de sua prerrogativa de impugnação constitucional à preocupação geral com a intangibilidade da Constituição, em todas as áreas do Direito e da vida social; ou ao menos que tivessem certa maleabilidade para com a legislação que venha a afligir ou tangenciar seus turbinados poderes.

Porém os dados estatísticos pesquisados demonstram que a motivação básica, precípua e estrutural, para que um Chefe de Poder Executivo instaure a impugnação constitucional de normas é exatamente assegurar a maior liberdade possível na gestão do aparato estatal e das finanças públicas.

Essa é, portanto, a primeira das quatro linhas-mestras de motivação, mencionadas na introdução deste trabalho: os Chefes de Poder Executivo (Presidente da República e Governadores) em geral propõem ação direta de inconstitucionalidade precipuamente movidos/atrelados a um propósito específico – qual seja, restaurar, a partir da invalidação ou interpretação normativa, a sua *liberdade de gestão* que tenha sido tolhida ou esteja ameaçada por normas editadas por outros entes (em especial União e respectiva Assembléia Legislativa) ou por governos anteriores.

Essa “liberdade de gestão” compreende basicamente três temas: (a) gerenciamento de servidores e empregados públicos (remuneração, regime jurídico, seguridade); (b) exercício das funções executivas (criação de órgãos/entidades, condução da política econômica, regulamentação de serviços públicos e privados); e (c) manutenção de arrecadação (tributária, parafiscal, multas de trânsito).

Foram localizadas, no período pesquisado (06/10/1988 a 30/06/2006), 1.063

(mil e sessenta e três) ações diretas de inconstitucionalidade propostas por Chefes de Poder Executivo, correspondendo

a 28,30% (vinte e oito vírgula trinta por cento) do total. A tabela a seguir demonstra o conteúdo:

TEMA TRATADO	NÚMERO DE AÇÕES	PORCENTAGEM
(A) Gerenciamento de servidores e empregados públicos (remuneração, regime jurídico, seguridade)	478	44,96%
(B) Exercício das funções executivas (criação de órgãos/entidades, condução da política econômica, regulamentação de serviços públicos e privados)	357	33,59%
(C) Manutenção de arrecadação (tributária, parafiscal, multas de trânsito)	170	15,99%
Outros (bens públicos, meio ambiente, processo civil, regras eleitorais, responsabilidade civil do Estado, tipificação criminal, terras indígenas, etc.)	58	5,46%
TOTAL	1.063	100%

Conclui-se que os temas (a), (b) e (c) indicados na tabela, referentes à linha-mestra *liberdade de gestão*, responderam por aproximadamente 95% (noventa e cinco por cento) da atuação dos Chefes de Poder Executivo na impugnação constitucional mediante ação direta de inconstitucionalidade.

4. A atuação das Mesas de Poder Legislativo

O atual modelo de configuração parlamentar foi construído a partir de 510 a.C., com o advento da República Romana. Os membros do *Senatus* eram vitalícios e detinham ampla gama de atribuições, como a preservação da religião, a supervisão das finanças públicas, a direção da política externa e a administração de províncias (cf. CHACON, 1997, pp. 13/14).

A coexistência da fonte de poder do Parlamento com a fonte de poder do Governante não tardou em gerar desconfianças e conflitos, e seu principal combustível eram as tentativas do Governante em subjugar as orientações e decisões do Senado Romano, reduzindo com isso sua importância e mitigando seu valor institucional.

Isso gerou inicialmente batalhas silenciosas pela garantia de poder do Senado, e depois a criação da guarda senatorial, para fazer frente à guarda pretoriana submetida ao Governante. Num segundo momento es-

sas batalhas ganharam corpo e concreção, chegando ao ápice com o assassinato de Júlio César.

No Brasil o conflito também é histórico. Eram freqüentes, no período colonial, as desavenças entre os “senados de câmaras” – representantes imediatos da aristocracia rural e do povo – e os governadores das capitâneas, autoridades máximas nomeadas pelo monarca, representantes do poder central da metrópole.

Na história brasileira os parlamentares foram vistos diversas vezes como obstáculo à implantação de idéias de Governantes. Por essa razão o Parlamento Brasileiro já foi fechado em muitas oportunidades, em verdade desde seus primórdios quando, em 12/11/1823, D. Pedro I cercou com tropas a então operante “Assembléia-Geral Constituinte e Legislativa”, ordenou a prisão de alguns deputados e dissolveu a Assembléia (cf. DEIRÓ, 2000, p. 22).

Talvez a concepção torneada a partir do trauma institucional de vários fechamentos do Parlamento, bem como da tentativa constante, por parte dos Chefes de Poder Executivo, de enfraquecer o Poder Legislativo, tenha forjado no imaginário da classe política a necessidade de se proteger mediante a manutenção de poderes, prerrogativas e privilégios conquistados e a busca de novos.

E assim a prática da impugnação constitucional tem sido usada pelo Poder Le-

gislativo como meio de assegurar a manutenção de conquistas e alcançar novas parcelas de força, respeitabilidade e influência, especialmente na sociedade estadual.

A pesquisa demonstrou que a linha-mestra motivadora da atuação do Poder Legislativo na impugnação constitucional mediante ação direta é a *auto-afirmação institucional*, que se dá basicamente sob duas perspectivas: (a) defesa das prerrogativas do Legislativo (recebimento de recursos, auto-organização, fiscalização/supervisão do Executivo, competência legislativa); e (b) cooptação de simpatia mediante

atendimento a pleitos de servidores públicos e de grupos empresariais (especificamente da área de educação, produtores rurais e comerciantes).

Das ações diretas pesquisadas, foram encontradas somente 58 (cinquenta e oito) apresentadas pelo Poder Legislativo, equivalendo a 1,54% (um vírgula cinquenta e quatro por cento) do total. Destas, apenas 01 (uma) ação foi proposta pelo Poder Legislativo Federal⁴. Todas as demais têm como requerente Mesa de Assembléia Legislativa estadual ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Segue a tabela:

TEMA TRATADO	NÚMERO DE AÇÕES	PORCENTAGEM
(A) Defesa das prerrogativas do Legislativo (recebimento de recursos, auto-organização, fiscalização/supervisão do Executivo, competência legislativa).	22	37,93%
(B) Cooptação de simpatia mediante atendimento a pleitos de servidores públicos e de grupos empresariais (especificamente da área de educação, produtores rurais e comerciantes).	24	41,38%
Outros (consumidor, função do Vice-Governador, liberdade de imprensa, privatizações, terras indígenas, patrimônio histórico, regras eleitorais gerais, etc.).	12	20,69%
TOTAL	58	100%

Observa-se, que a linha-mestra da *auto-afirmação institucional* – traduzida pelos temas (a) e (b) – concentra 79% (setenta e nove por cento) da atuação das Mesas de Poder Legislativo.

5. A atuação dos partidos políticos

PINTO FERREIRA (1992, p. 18), analisando o partido político no contexto nacional, desmitifica sua concepção teórica como grupamento programaticamente regido, afirmando que “os partidos políticos brasileiros ainda dependem em alto grau da maneira como se correlacionam com as estruturas sociais e econômicas na distribuição do poder.”

Discorrendo especificamente sobre os partidos políticos no Brasil, assevera BENJAMIM ALVES RABELLO FILHO (2001, pp. 44):

“Na realidade, tal enquadramento ideológico, em termos de Brasil, não é seguido de maneira rigorosa, haja

vista que, nos últimos 18 anos, foram criados inúmeros partidos de cunho pessoal, com o fim único e exclusivo de abrir espaços políticos para determinadas pessoas.”

Na verdade a própria concepção do partido político como elemento segmentário da sociedade já restringe suas possibilidades de atuação no tocante à instauração do controle concentrado de constitucionalidade mediante ação direta. Um partido que dá suporte direto ao Presidente, por exemplo, não ousaria questionar no Supremo Tribunal Federal um decreto presidencial ou outro ato monocrático da mesma autoridade ou de sua administração.

A situação piora em razão do problema indicado pelos supramencionados doutrinadores, atinente à utilização precípua da criação e manutenção de partidos como meio de garantir espaços políticos pessoais.

Talvez por essas razões os partidos políticos brasileiros – que deveriam, em tese, se apresentar como meio pelo qual “a ação política dos cidadãos se materializa” (RABELLO FILHO, 2001, p. 130) ou “como canalizador de aspirações, de necessidades e de esperanças de universalização da vida de todos os homens” (MEZZAROBBA, 2003, p. 118) – desempenham, ao contrário, reduzido papel no conhecimento e encaminhamento de demandas de interesse geral por inconstitucionalidade de leis e atos normativos frente à Constituição Federal.

As ações diretas localizadas na pesquisa estampam, com efeito, tendências dirigidas ao agrado de setores do eleitorado, apoiadores/ou financiadores dos partidos impugnantes.

Seria uma atuação constitucional voltada para a consecução de votos ou ao menos para a obtenção da simpatia eleitoral. Por exemplo, vislumbrou-se que as ações referentes a servidores públicos e trabalhado-

res concentram-se na atuação dos partidos ditos “de esquerda”, enquanto que os partidos “de direita” encampam interesses de bancos e grandes empresas, especialmente na área de tributação.

A linha-mestra, aqui, é a de *interesses eleitorais*, e pode ser assim subdividida: (a) atendimento a grupos eleitorais específicos (servidores públicos, bancos, classes empresariais); (b) desestabilização jurídica de adversários políticos (impugnação de medidas econômicas e administrativas, disputas políticas localizadas); e (c) beneficiamento próprio (regras sobre eleições, prerrogativas partidárias, autonomia gerencial).

A pesquisa relevou a existência de 877 (oitocentos e setenta e sete) ações diretas de inconstitucionalidade propostas por partidos políticos, representando 23,35% (vinte e três vírgula trinta e cinco por cento) do total, com conteúdo segundo a tabela abaixo:

TEMA TRATADO	NÚMERO DE AÇÕES	PORCENTAGEM
(A) Atendimento a grupos eleitorais específicos (servidores públicos, bancos, classes empresariais)	413	47,09%
(B) Desestabilização jurídica de adversários políticos (impugnação de medidas econômicas e administrativas, disputas políticas localizadas)	286	32,61%
(C) Beneficiamento próprio (regras sobre eleições, prerrogativas partidárias, autonomia gerencial)	111	12,66%
Outros (custas judiciais, meio ambiente, direito a manifestações públicas, pena de morte, prerrogativas do Parlamento, processo civil, terras indígenas, etc.)	67	7,64%
TOTAL	877	100%

Conclui-se que os temas (a), (b) e (c) indicados na tabela, inerentes à linha-mestra *interesses eleitorais*, responderam por aproximadamente 92% (noventa e dois por cento) da atuação dos partidos políticos na impugnação constitucional mediante ação direta de inconstitucionalidade.

6. A atuação das confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional

A pessoa jurídica, no direito brasileiro, é historicamente vista sob uma coloração pri-

vatista. Para CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA (2000, p. 186), “Numa associação [NR: *latu sensu*] vê-se um conjunto de pessoas, unindo seus esforços e dirigindo suas vontades para a realização dos fins comuns”.

No caso específico de confederações sindicais e entidades de classe, há três outros elementos que acentuam essa noção privatista e dirigida: a) são estruturas custeadas por categorias específicas; b) são comumente vinculadas a finalidades estatutárias rígidas; e c) seus dirigentes estão costu-

meiramente sujeitos a cobrança de resultados por parte dos financiadores.

Partindo da visão tradicional da pessoa jurídica e da compreensão dessa realidade das agremiações representativas, mostra-se fácil a percepção da linha-mestra que move as confederações sindicais e entidades de classe na atividade de impugnação constitucional, qual seja, o *interesse corporativo*, que se apresenta sob duas vertentes: (a) benefícios à categoria representada (tributação de empresas, contratos administrativos, contrariedade à regulamentação e fiscalização de atividades pelo Poder Público, remuneração, regime jurídico, previdência e outras vantagens de servidores públicos e de trabalhadores em geral, contrariedade a restrições derivadas de política econômica (índices, planos, orçamentos, juros), contrariedade a normas de responsabilização); e (b) beneficiamento próprio (autonomia gerencial).

De todas as ações pesquisadas, foram localizadas 983 (novecentas e oitenta e três) propostas por confederações sindicais e entidades de classe, representando 26,17% (vinte e seis vírgula dezessete por cento) do total.

A tabela abaixo demonstra a situação geral:

TEMA TRATADO	NÚMERO DE AÇÕES	PORCENTAGEM
(A) Benefícios à categoria representada (tributação de empresas, contratos administrativos, contrariedade à regulamentação e fiscalização de atividades pelo Poder Público, remuneração, regime jurídico, previdência e outras vantagens de servidores públicos e de trabalhadores em geral, contrariedade a restrições derivadas de política econômica (índices, planos, orçamentos, juros), contrariedade a normas de responsabilização)	929	94,50%
(B) Beneficiamento próprio (autonomia gerencial)	08	0,82%
Outras (eleições, concurso público, alienação de bens públicos, biossegurança, defensoria pública, normas de trânsito (desenho de vias, localização de faixa de pedestres, colocação de placas), direitos do consumidor, processo civil, etc.)	46	4,68%
TOTAL	983	100%

Conclui-se que os temas (a) e (b) indicados na tabela, e que dizem respeito à linha-mestra *interesses corporativos*, somam aproximadamente 95% (noventa e cinco por cento) da atuação das confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional na impugnação constitucional mediante ação direta de inconstitucionalidade.

7. A atuação do conselho federal da OAB

O papel da Ordem dos Advogados do Brasil consta atualmente da Lei nº 8.906, de 04/07/1994, precisamente em seu art. 44, *in verbis*:

“Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I – defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado Democrático

de Direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas;

II – promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.”

A história política do Século XX estampa vários feitos notáveis da OAB no exercício de suas atribuições, a partir de uma compreensão comum da natureza institucional e semi-pública⁵ da entidade.

Do último quartel do século passado pode-se mencionar a participação no movimento pró-anistia (1979); na campanha “Diretas-Já” (1983); na convocação de uma nova Assembléia Nacional Constituinte (1985); na consolidação do retorno ao regi-

me democrático (1990); no Movimento pela Ética na Política (1992); no processo de *impeachment* de Presidente da República (1992); e posteriormente em campanhas pontuais pela lisura eleitoral, pela limitação do poder de edição de medidas provisórias e pela reforma do Poder Judiciário. É cediço que a OAB nunca se curvou diante de arbitrariedades ou abusos de governos, e em geral adota postura crítica e corajosa no debate dos problemas nacionais.

A estrutura da entidade, nacionalmente organizada em seccionais estaduais e subseções municipais e micro-regionais, permite a capilaridade necessária à recepção de demandas por inconstitucionalidade de leis. A OAB dispõe de uma Comissão de Estudos Constitucionais, que funciona em caráter permanente junto ao Conselho Federal⁶, e cujas atribuições abrangem a análise de questões acerca de inconstitucionalidade de leis e formulação de propostas de impugnação constitucional ao Conselho⁷.

A organização do sistema, aliada à auto-percepção da OAB como participante ativa e com voz respeitada na sociedade civil, faz com que a entidade seja um dos dois únicos legitimados para propositura de ação direta de inconstitucionalidade que não estão sujeitos a vinculação de natureza prática.

Ou seja, em geral o Conselho Federal da Ordem atua de maneira ampla, desprezando aspectos de *motivação* e tendo em sobranceira vista a preservação da Constituição Federal, ainda que o tema a ser tratado na ação não repercuta diretamente na sua própria atuação ou na vida de seus membros inscritos – diferenciando-se sobremaneira, neste ponto, das demais entidades de classe.

O Conselho Federal da OAB, portanto, é um dos dois legitimados – referidos na introdução deste trabalho – que não se encontram sujeitos ao “limite invisível” para efetivação do controle concentrado de constitucionalidade na esfera federal, que não pauta o exercício de sua prerrogativa de

impugnação constitucional por alguma linha-mestra de motivação pré-existente ou voluntariamente vinculante.

Porém, apesar da boa estrutura, a percepção social de acesso à OAB ainda parece restrita, de maneira que nem todas as demandas por inconstitucionalidade chegam à sua apreciação, o que talvez justifique o pequeno percentual de ações diretas já propostas.

De todas as ações diretas de inconstitucionalidade pesquisadas, 169 (cento e sessenta e nove) foram propostas pelo Conselho Federal da OAB, equivalendo a 4,50% (quatro vírgula cinquenta por cento) do total. Os temas tratados são muito variados e razoavelmente bem distribuídos, a saber: servidores públicos (benefícios, regime jurídico, remuneração) e demais trabalhadores (15,47%); benefícios a estudantes (1,78%); contratos administrativos (1,78%); processo civil (22,02%); processo penal (2,38%); processo legislativo (1,19%); custas judiciais (16,07%); direitos políticos (0,60%); meio ambiente (1,19%); precatórios (1,19%); política econômica (1,78%); prerrogativas da própria entidade (3,58%); prerrogativas de Advogado (4,77%); nomeação de membros do TCU (4,77%); regras sobre eleições (1,78%); regras sobre concurso público (6,54%); sigilo de documentos públicos (0,60%); serviços públicos (3,58%); regulamentação de atividades privadas (1,19%); e tributação (7,74%).

Conclui-se que o Conselho Federal da OAB, malgrado responder por pequeno percentual do número total de ações diretas, tem atuado de maneira a privilegiar a higidez da Constituição como interesse geral. A OAB tem movimentado sua estrutura em favor de diversos ramos da sociedade (servidores, estudantes, consumidores de serviços públicos, etc.), e também em prol de áreas diversificadas (meio ambiente, tributação, processo, etc.), sem vinculação a algum motivo específico e sem ter em vista, necessariamente, um interesse corporativo direto ou indireto.

8. A atuação do Procurador-Geral da República

O Procurador-Geral da República exercia com exclusividade, até 1988, a atividade de impugnação de leis e atos normativos contrários à Constituição Federal, através do instituto da *representação por inconstitucionalidade*⁸ – prerrogativa estendida aos chefes do Ministério Público nos Estados, em defesa da Constituição Estadual⁹.

Entretanto, o Procurador-Geral da República lidava com uma delicada situação, uma vez que cumpria a função de chefe do Ministério Público, ao mesmo tempo em que lhe era imputada a realização da defesa do governo federal, hoje a cargo da Advocacia-Geral da União.

O desatrelamento das funções de defesa governamental, o prestígio público e o postulado constitucional de independência do Ministério Público implicaram um incremento significativo na atividade de impugnação constitucional por parte de seu chefe federal.

A capilaridade do Ministério Público da União, composto de quatro subestruturas básicas¹⁰, bem como a presença do Ministério Público em todos os Estados, permite que demandas por inconstitucionalidade em muitas áreas jurídicas cheguem ao conhecimento dos membros da Instituição. A constante interação com a sociedade, através de várias procuradorias e promotorias especializadas e da corriqueira participação em ações de cidadania, fortalece a percepção de uma atuação em favor do interesse geral.

Todos esses fatores fazem com que o Procurador-Geral da República seja outro legitimado – ao lado do Conselho Federal da OAB – cuja atuação na impugnação constitucional tem sido despida de qualquer linha-mestra de motivação pré-existente.

Entretanto o percentual de ações diretas propostas por esse legitimado ainda parece tímido, talvez em razão do desconhecimento de parte da sociedade sobre essa função impugnativa do Procurador-Geral. Do total

de ações diretas pesquisadas, foram encontradas 582 (quinhentas e oitenta e duas) propostas pelo Procurador-Geral da República, equivalendo a 15,50% (quinze vírgula cinquenta por cento) do total.

Os assuntos nelas tratados são vários, e abrangem inúmeras áreas jurídicas, diversas matérias e uma alta heterogeneidade de grupos defendidos. E a proporção de aparecimento dos assuntos é equilibrada – por isso a ineficácia, em termos de conclusão parcial, em confeccionar aqui uma tabela específica –, a apontar que Ministério Público tem cumprido, nessa parte, o papel constitucional de defesa dos interesses sociais indisponíveis.

9. A posição do Supremo Tribunal Federal no encaminhamento do problema

O Supremo Tribunal Federal, em sua missão constitucional *precípua* de exercer a “guarda da Constituição” (art. 102, *caput*, da Constituição), tem considerável responsabilidade na concretização do sistema de legitimidade indicado na Carta.

E considerando especialmente o óbice do *princípio dispositivo* – segundo o qual “o juiz não está autorizado a buscar, por si mesmo, a lide ou a pretensão insatisfeita, para julgá-la ou realizá-la” (SANTOS, 1999, p. 38) – a postura da Corte deveria tender a admitir a maior amplitude possível na atuação dos legitimados exclusivos do art. 103 da Constituição.

Porém nota-se *data venia* certa instabilidade na postura da Corte em matéria de atuação dos legitimados constitucionais. Três exemplos podem ser elencados.

O primeiro é sobre legitimidade dos partidos políticos. Numa primeira fase o STF passou a extinguir ações diretas de inconstitucionalidade, deixando sem análise o conteúdo normativo impugnado quando o partido político, autor da ação, perdia a sua representação congressional após a proposição. (ADI-Agr nº 2.822, DJ 16/05/2003).

Tal posição jurisprudencial foi recentemente revertida, por maioria de votos, quando do julgamento de agravo regimental na ADI nº 2.159 (DJ 24/08/2004).

Outro relaciona-se à questão das entidades de classe, em que o STF inicialmente considerou descaracterizadas como tais – e portanto inaptas a instaurar o controle concentrado – as entidades que se apresentassem como “verdadeiras associações de associações” (ADI-QO nº 79, DJ 05/06/1992). Recentemente a Corte modificou sua jurisprudência, passando a admitir a legitimidade ativa de tais entidades (ADI-AgR nº 3.153, DJ 09/09/2005), o que possivelmente será estendido às chamadas “centrais sindicais”.

Por último vale destacar a restrição mais acentuada: a concepção do requisito da “relação de pertinência temática”, que consistiria na necessidade de o tema tratado na ação direta de inconstitucionalidade dizer respeito, diretamente, aos interesses ou à peculiar visão de mundo do autor da ação.

Esse requisito não existe no texto constitucional, mas é atualmente imposto, por jurisprudência, às ações diretas propostas por confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional (ADI-MC nº 893, DJ 03/09/1993), às ações propostas por Governador (ADI-MC nº 902, DJ 22/04/1994) e até mesmo às ações propostas por Mesa de Poder Legislativo Estadual (ADI nº 2.242, DJ 19/12/2001), apesar da concepção inarredável de que o Parlamento é a instituição mais representativa da população nacional ou estadual, um receptáculo natural de demandas de oriundas de diferentes matizes.

GILMAR FERREIRA MENDES (2005, pp. 170/171) critica:

“Mais problemática ainda se afigura a exigência de que haja uma ‘relação de pertinência’ entre o objeto da ação e a atividade de representação da entidade de classe e da confederação sindical.

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 de ação – análoga, talvez, ao interesse de agir –, que não decorre dos expressos termos da Constituição e parece ser estranha à natureza do sistema de fiscalização abstrata de normas.”

Por sua vez, CRISTIANO CHAVES DE FARIAS e NELSON ROSENVALD aduzem em termos gerais que “é tempo de afirmar a necessidade de atendimento de uma função social a ser desempenhada pela empresa (pessoa jurídica), seja ela qual for” (2006, p. 231).

A existência, demonstrada neste trabalho, das linhas-mestras de motivação que dirigem a atuação dos legitimados constitucionais, torna a exigência da *relação de pertinência* ainda mais questionável.

Isso porque, como se verá na conclusão, um contundente percentual da impugnação constitucional total é vinculado às linhas-mestras motivadoras. Assim a atuação não-vinculada – que constituiria para o Executivo e Legislativo o desempenho amplo e adequado de suas atribuições institucionais, e para as confederações sindicais e entidades de classe um salutar dispêndio de tempo e dinheiro em prol da sociedade – acaba sendo obstada ou antecipadamente desestimulada pelo requisito da *relação de pertinência*.

Sobre a possível objeção de risco de sobrecarga de processos, decorrente do fim da exigência de *relação de pertinência*, MENDES (2001, p. 108) demonstra que tem ocorrido exatamente o oposto: a excessiva discussão sobre legitimidade ativa, malgrado desestimular o aumento do número de *processos*, tem provocado sobrecarga de *trabalho* do STF. Confira-se:

“Se considerarmos que somente as confederações sindicais e entidades de classe propuseram, até 11 de junho de 1999, 555 ações diretas de incons-

titucionalidade e que o julgamento dessas ações resultou no reconhecimento da ilegitimidade de noventa e duas confederações sindicais ou entidades de classe, as mais das vezes após intensa discussão sobre a sua caracterização como entidade de classe, teremos de constatar que, em vez de contribuir para maior efetividade do controle abstrato, o exercício do direito de propositura da ação direta por esses entes tem servido para tumultuar ainda mais a já problemática situação do Supremo Tribunal Federal no que concerne à sobrecarga de trabalhos estatísticos.

Esse fator certamente tem contribuído para que se desenvolva o esforço constatado no sentido de se estabelecer uma conceituação dessas entidades, que, se não impossibilita a propositura da ação, pelo menos a torna assaz difícil. Certamente, tal prática pode levar à desnaturação do próprio processo de controle abstrato, no que concerne a essas entidades, como ressalta a necessidade de demonstrar a configuração de uma ‘relação de pertinência’ entre a atividade da organização e o objeto da ação proposta.”

Um contra-argumento poderia ser colocado no sentido de que o demorado debate, procedido caso-a-caso pelo Supremo Tribunal Federal sobre a presença ou não de *relação de pertinência*, ocorreria apenas num primeiro momento – na primeira ação direta de determinada entidade – colhendo-se depois o fruto com o óbice a futuras tentativas. Entretanto, como bem observa o doutrinador supracitado:

“O esforço que o Tribunal desenvolve para restringir o direito de propositura dessas entidades não o isenta de dificuldades, levando-o, às vezes, a reconhecer a legitimidade de determinada organização, para negá-la num segundo momento. Foi o que ocorreu com a Federação Nacional

das Associações dos Servidores da Justiça do Trabalho, que teve a sua legitimidade reconhecida na ADin 37-3, relativa à Medida Provisória n. 44, de 30 de março de 1989, colhendo inclusive a liminar requerida, e, posteriormente, veio a ter a sua legitimidade infirmada nas ADIns 433-DF, 526-DF e 530-DF.” (2005, p. 106)

Ademais vislumbram-se outras formas de se manter o bom funcionamento da Corte, como por exemplo a adoção concreta da súmula vinculante e da exigência de repercussão geral em recurso extraordinário, trazidos no âmbito da reforma judiciária de 2004 e regulamentados pelas Leis nºs 11.417/2006 e 11.418/2006.

Outras situações restritivas impostas por jurisprudência e situadas aparentemente fora do contexto constitucional podem ser mencionadas, como a impossibilidade de diretório regional de partido político impugnar lei, mesmo sendo local (ADI-MC nº 610, DJ 07/02/2002) e a necessidade de que a entidade de classe possua membros em pelo menos 09 (nove) Estados (ADI nº 386, DJ 28/06/1991).

10. Um diálogo com Peter Häberle

Em sua obra “Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e ‘Procedimental’ da Constituição”, HÄBERLE debate a necessidade de ampliação formal do rol de legitimados à interpretação constitucional, além da ampliação material da participação de outros entes sociais na produção dos resultados dessa interpretação. Afirma o doutrinador (1997, p 12):

“A teoria da interpretação constitucional esteve muito vinculada a um modelo de interpretação de uma ‘sociedade fechada’. Ela reduz, ainda, seu âmbito de investigação, na medida em que se concentra, primariamente, na interpretação constitui-

onal dos juízes e nos procedimentos formalizados.”

E adverte (1997, p. 13): “Os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade.”

Numa justificativa de sua tese, acrescenta (1997, p. 14):

“Se se quiser, tem-se aqui uma democratização da interpretação constitucional. Isso significa que a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática. Portanto, é impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo e sem as potências públicas mencionadas.”¹¹

É possível estabelecer um paralelo dialógico entre a visão de HÄBERLE e o presente trabalho.

O renomado autor trata da questão da legitimação para a *interpretação constitucional*, e, apesar de prevê-la também na fase pré-processual, centra sua argumentação no desenrolar da análise da constitucionalidade pelos juízes, a presumir um procedimento já instaurado.

No presente trabalho a questão tratada é a da legitimação para a *impugnação constitucional*, ou seja, a legitimação para a propositura que dará início à análise da constitucionalidade.

A possibilidade de compatibilização dos dois aspectos, porém, é evidente. Repensar a legitimação para propositura de ações diretas passa necessariamente pela ampliação prática dos intérpretes da Constituição no momento pré-processual. A *chance* de novos ou antigos entes proporem e verem conhecidas pelo STF ações diretas de inconstitucionalidade, mesmo em assuntos alheios à sua temática habitual, já implicaria a abertura de novos canais de debate e interpretação na sociedade.

Os novos pontos de convergência de demandas contra leis viciadas seriam coletores naturais onde teriam voz os semi-excluídos do processo constitucional – quais se-

jam, aqueles afetados pelas normas que não se enquadram nas linhas-mestras motivadoras da impugnação constitucional por parte das atuais categorias de legitimados. Por isso que, como ocorre com a percepção de HÄBERLE, aqui também há fundamento democrático justificador, além do elemento da integração social.

Prossegue HÄBERLE (1997, p. 30/31 e 33):

“A ampliação do círculo dos intérpretes aqui sustentada é apenas a consequência da necessidade, por todos defendida, de integração da realidade no processo de interpretação. [...]

Qualquer intérprete é orientado pela teoria e pela práxis. Todavia, essa práxis não é, essencialmente, conformada pelos intérpretes oficiais da Constituição.

Uma Constituição, que estrutura não apenas o Estado, mas também a própria esfera pública (*Öffentlichkeit*), dispondo sobre a organização da própria sociedade e, diretamente, sobre setores da vida privada, não pode tratar as forças sociais e privadas como meros objetos. Ela deve integrá-las ativamente enquanto sujeitos.”

Transpondo para a questão da legitimidade para impugnação constitucional, observa-se que também o sistema normativo infraconstitucional “estrutura o Estado [...] e a esfera pública” (leis sobre organização e competência de entes públicos, leis sobre servidores públicos, leis processuais), e dispõe “sobre a organização da própria sociedade” (leis de trânsito, lei de locações, leis consumeiristas) e “sobre setores da vida privada” (código civil, lei do divórcio, leis sobre crianças e adolescentes).

Destarte as forças sociais e privadas afetadas de alguma maneira por tais leis – ainda que essa aflição decorra puramente da violação ao “sentimento constitucional” – não poderiam ficar à margem do processo de impugnação constitucional. Deveriam,

isso sim, ser integradas *ativamente enquanto sujeitos*, ou seja, admitidas a proporção direta de inconstitucionalidade para impugnar normas que entendam inconstitucionais.

HÄBERLE adverte sobre os riscos de não se proceder a essa integração, numa visão que se apresenta perfeitamente aplicável à questão da integração de novos legitimados para a propositura de ações diretas:

“Limitar a hermenêutica constitucional aos intérpretes ‘corporativos’ ou autorizados jurídica ou funcionalmente pelo Estado significaria um empobrecimento ou um autoengodo. De resto, um entendimento experimental da ciência do Direito Constitucional como ciência de normas e da realidade não pode renunciar à fantasia e à força criativa dos intérpretes ‘não corporativos’ (‘nicht-zünftige’ Interpreten). [...]”

A sociedade é livre e aberta na medida em que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato.” (1997, pp. 34 e 40)

E ao tratar das conseqüências de suas ponderações para a hermenêutica constitucional jurídica, o doutrinador aponta quais seriam no seu entender, as causas da existência das “normas-órfãs”¹² – ou seja,

aquelas normas que não chegam ao crivo da Corte Constitucional:

“3. Muitos problemas e diversas questões referentes à Constituição material não chegam à Corte Constitucional, seja por falta de competência específica da própria Corte, seja pela falta de iniciativa de eventuais interessados.” (1997, p. 42)

No presente trabalho, como se vê, é acrescentada mais uma causa às elencadas por HÄBERLE: a constatação, estatisticamente demonstrada, de que os legitimados pela Constituição vêm manejando a ação direta de inconstitucionalidade com certa vinculação a alguns propósitos específicos. Sua atuação segue e vincula-se, num elevadíssimo percentual de ações apresentadas, a uma linha-mestra de motivação, que funciona, na prática, como mais um limite invisível ao controle concentrado de constitucionalidade.

11. Conclusões

11.1) No período de 06/10/1988 a 30/06/2006 foram apresentadas 3.756 (três mil, setecentas e cinquenta e seis) ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

11.2) O quadro geral de requerentes está assim distribuído:

REQUERENTE	NÚMERO DE AÇÕES APRESENTADAS	PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO TOTAL
1) CHEFES DE PODER EXECUTIVO	1.063	28,30%
2) MESAS DE PODER LEGISLATIVO	58	1,54%
3) PARTIDOS POLÍTICOS	877	23,35%
4) CONFEDERAÇÃO SINDICAL E ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL	983	26,17%
5) CONSELHO FEDERAL DA OAB	169	4,50%
6) PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA	582	15,50%
PARTES MANIFESTAMENTE ILEGÍTIMAS (pessoas físicas, empresas, câmaras de vereadores, etc.)	24	0,64%
TOTAL	3.756	100%

11.3) A atuação dos quatro primeiros requerentes – Chefes de Poder Executivo, Mesas de Poder Legislativo, partidos políticos e confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional – esteve, em apro-

ximadamente 90,38% (noventa vírgula trinta e oito por cento) dos casos¹³, vinculada a uma específica motivação para agir, guiada por 04 (quatro) linhas-mestras identificadas na pesquisa, a saber:

LEGITIMADO	LINHA-MESTRA DA MOTIVAÇÃO PARA AGIR
CHEFES DE PODER EXECUTIVO	<i>Liberdade de gestão</i>
MESAS DE PODER LEGISLATIVO	<i>Auto-afirmação institucional</i>
PARTIDOS POLÍTICOS	<i>Interesses eleitorais</i>
CONFEDERAÇÃO SINDICAL E ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL	<i>Interesses corporativos</i>

Os temas abordados que escaparam às supracitadas linhas-mestras de motivação para agir somam apenas 9,62% (nove vírgula sessenta e dois por cento) das ações diretas propostas pelas referidas espécies de legitimados.

11.4) Os únicos legitimados constitucionais que não atrelam o seu agir impugnativo a alguma motivação específica são o Conselho Federal da OAB e o Procurador-Geral da República. Porém, apesar de sua estrutura para estudar e impulsionar a impugnação constitucional, ambos responderam juntos por apenas um quinto das ações diretas já apresentadas ao STF, o que demonstra que há muito a fazer para aumentar o número de demandas por inconstitucionalidade que chegam à apreciação daqueles legitimados.

11.5) Conclui-se assim pela existência de um grande número de leis e atos normativos federais e estaduais que se encontram praticamente numa espécie de *orfandade jurídica*, por não se enquadrarem em nenhuma das linhas-mestras identificadas e não se subsumirem no contexto da motivação para agir de nenhuma das quatro primeiras espécies de legitimados, salvando-se apenas quando obtêm o acolhimento de dois dos legitimados exclusivos do art. 103 da Constituição. E por isso ficam à margem do sistema de controle concentrado de constitucionalidade.

11.6) A motivação para agir dos legitimados, portanto, funciona na prática como um limite invisível ao controle concentrado de constitucionalidade, reduzindo na prática sua área de abrangência que, em tese, deveria se projetar sobre todo o sistema infraconstitucional pátrio.

Notas

¹ A pesquisa foi feita na base de dados sobre ações diretas contendo número, nome das partes e

dispositivo normativo questionado, mantida pelo Supremo Tribunal Federal, cuja cópia foi gentilmente cedida.

² Ou seja, as normas que não se enquadrem numa linha-mestra de motivação para agir.

³ Sobre ADI como processo objetivo: cf. BERNARDES, 2004, pp. 280/306.

⁴ ADI nº 3.626, protocolizada em 09/12/2005.

⁵ Para PAULO LUIZ NETTO LÔBO, “O Estatuto estabelece que a OAB é serviço público.”, além de mencionar que parte da doutrina qualifica a entidade como uma espécie de “*autarquia especial*”. (1999, pp. 176/177).

⁶ Cf. Provimento do Conselho Federal nº 76, de 14/12/1992, DJ 11/01/1993, seção 1, p. 66.

⁷ Cf. Resolução do Conselho Federal nº 06, de 12/12/2000, DJ 19/12/2000, seção 1, p. 806.

⁸ Cf. art. 114, inc. I, alínea ‘I’, da Constituição de 1967, disponível em <https://www.planalto.gov.br>, acesso em 20/06/2006.

⁹ Cf. art. 15, §3º, alínea ‘d’ da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/1969, disponível em <https://www.planalto.gov.br>, acesso em 20/06/2006.

¹⁰ A saber: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cf. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, art. 24.

¹¹ As “*potências públicas*” mencionadas pelo autor no texto são “*os cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública*”.

¹² A expressão “*normas-órfãs*” não foi utilizada por HÄBERLE, tendo sido cunhada na introdução deste trabalho.

¹³ Média aritmética obtida a partir dos percentuais dos quatro primeiros legitimados.

Referências

BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle Abstrato de Constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2004.

CHACON, Vamireh. *História Institucional do Senado no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997.

DEIRÓ, Pedro Eunápio da Silva. *Fragmentos de Estudo da História da Assembléia Constituinte do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2000.

- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito Civil: Teoria Geral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- _____. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- HABÈRLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.
- HEGEL. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Orlando Vitorino. Lisboa: Guimarães Editores, 1986.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. A ‘Dicotomia’ Direito Público–Direito Privado. In: *Estudos de Direito Público: Direitos Fundamentais e Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Síntese, 2003. pp. 17-43.
- KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Trad. Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Comentários ao Estatuto da Advocacia*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional – O controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade: Comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999*. São Paulo: Saraiva, 2001 e 2005.
- MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Curso de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. Vol. I
- RABELLO FILHO, Benjamin Alves. *Partidos Políticos no Brasil: Doutrina e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SANTOS, Ernani Fidélis dos. *Manual de Direito Processual Civil*, São Paulo: Saraiva, 1999. Vol. 1.