

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE  
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FELIPE FELTRIN ZANELLATTO**

**PERTINÊNCIA TEMÁTICA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: UM  
ESTUDO SOB A ÓTICA DA NATUREZA OBJETIVA DAS AÇÕES DIRETAS**

**CRICIÚMA-SC**

**2019**

**FELIPE FELTRIN ZANELLATTO**

**PERTINÊNCIA TEMÁTICA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: UM  
ESTUDO SOB A ÓTICA DA NATUREZA OBJETIVA DAS AÇÕES DIRETAS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Ma. Débora Ferrazzo.

Criciúma  
2019.

**PERTINÊNCIA TEMÁTICA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: UM ESTUDO SOB A ÓTICA DA NATUREZA OBJETIVA DAS AÇÕES DIRETAS**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 03 de julho 2019.

---

Orientadora Prof. Ma. Débora Ferrazzo

---

Prof. Me. Luiz Eduardo Lapolli Conti

---

Prof. Dr. Maurício da Cunha Savino Filó

Dedico este trabalho aos meus pais,  
Jucelma e Suédis, por terem possibilitado  
que meus sonhos se tornassem realidade.

## AGRADECIMENTOS

Ao término deste trabalho, não poderia deixar de agradecer a algumas pessoas muito especiais. De fato, terminar o “temido TCC” dá um grande alívio e uma certa aflição, afinal também significa que se passaram 05 anos de faculdade e já é possível sentir o “frio na barriga” em saber que um novo ciclo está por começar. Porém, o que é a vida senão uma sucessão de ciclos? São várias etapas, algumas mais tranquilas e outras mais tempestuosas, mas em todos os momentos só nos resta humildade para aprender e perseverança para seguir em frente.

A sabedoria popular nos diz que “nenhum ser humano é uma ilha” e, realmente, impossível chegar onde se quer sem contar com o apoio de pessoas especiais que tornam a caminhada da vida mais fácil e agradável.

Dessa forma, agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida, e por me ter possibilitado saúde e força para não desistir nos momentos difíceis.

Agradeço à minha família, especialmente aos meus pais Suédis e Jucelma e ao meu irmão Gustavo, porque além do apoio material, sempre acreditaram em mim (mesmo quando nem eu mesmo acreditei).

Agradeço a minha orientadora, Professora Débora Ferrazzo, que com seu jeito meigo e amor pelo ensino, me proporcionou o suporte necessário para concluir este trabalho. Se um dia eu for professor, você será uma das minhas inspirações.

Agradeço às minhas amigas Kely Cristini, Carla Freitas, Andressa Bianki e Lilyan Geremias, vulgo “capivaras”, que fizeram com que os anos da graduação fossem inesquecíveis pelas risadas, inúmeros trabalhos e até pelas brigas, espero que nossa amizade perdure por muito mais tempo.

Agradeço aos meus colegas estagiários da Procuradoria da Fazenda Nacional, local onde pude aprender e fazer muitos amigos, os quais serão inesquecíveis.

Agradeço também as minhas amigas de longa data Beatriz Canever, Patrícia Sangaletti e Larissa Cittadin por estarem sempre próximas independentemente da distância que nos separe.

Por fim, agradeço a todos que estiveram comigo direta ou indiretamente na realização deste trabalho.

*A Constituição certamente não é perfeita.  
Ela própria o confessa, ao admitir a reforma.  
Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim.  
Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca.  
Traidor da Constituição é traidor da Pátria.  
Conhecemos o caminho maldito: rasgar a  
Constituição, trancar as portas do  
Parlamento, garrotear a liberdade, mandar  
os patriotas para a cadeia, o exílio, o  
cemitério.*

*A persistência da Constituição é a  
sobrevivência da democracia.*

*(Dep. Ulysses Guimarães, 1988)*

## RESUMO

Este trabalho se trata de um estudo acerca da pertinência temática, requisito criado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no controle concentrado de constitucionalidade. Trata-se da exigência de demonstração que o conteúdo da norma impugnada prejudica diretamente os interesses do legitimado. Referido instituto não é aplicável para todos os legitimados aptos a ingressar no controle concentrado, mas somente àqueles denominados especiais. Porém, a referida exigência foi criada apenas no âmbito jurisprudencial, pois não há restrições nem diferenciações estabelecidas expressamente no texto constitucional. Aliás, tal exigência tem sido alvo de polêmicas por diversos motivos: primeiramente, porque se trata de um requisito subjetivo dentro de um processo objetivo, além de que uma interpretação que restringe o alcance da constituição. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar se exigência de pertinência temática viola os preceitos constitucionais de legitimidade ativa no controle concentrado de constitucionalidade sob alguns enfoques: primeiro acerca da natureza objetiva do controle concentrado, posteriormente relacionadas ao controle difuso, hermenêutica constitucional e, por último, através da análise das estatísticas do STF. O método empregado foi o dedutivo em pesquisa qualitativa e teórica, com análise de doutrina, artigos e dados estatísticos elaborados pelo STF. Ao final da pesquisa, foi possível concluir que a exigência de pertinência temática é estranha à natureza objetiva do controle concentrado, pois se trata de requisito semelhante ao interesse de agir o qual é inexistente nos processos objetivos. Ademais, tal exigência se trata de uma interpretação restritiva que é criticável sob a ótica dos princípios hermenêuticos da máxima efetividade e conformidade funcional. Ainda, as estatísticas do STF demonstram que a principal causa do excesso de processos é o elevado número de competências que lhe foram atribuídas. Por fim, verificou-se que os legitimados especiais estão entre os maiores provocadores do controle concentrado e a exigência de pertinência temática pode representar um obstáculo ao acesso à jurisdição constitucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição, controle abstrato de constitucionalidade, pertinência temática.

## RESUMEN

Este trabajo se trata de un estudio sobre la pertinencia temática, requisito creado por la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF) en el control concentrado de constitucionalidad. Se trata de la exigencia de demostración que el contenido de la norma impugnada perjudica directamente los intereses de lo legitimado. Referido instituto no es aplicable para todos los legitimados aptos para ingresar en el control concentrado, pero solamente a aquellos denominados especiales. Sin embargo, la referida exigencia fue creada sólo en el ámbito jurisprudencial, pues no hay restricciones ni diferenciaciones establecidas expresamente en el texto constitucional. Por otra parte, tal exigencia ha sido objeto de polémicas por diversos motivos: primero, porque se trata de un requisito subjetivo dentro de un proceso objetivo, además de que una interpretación que restringe el alcance de la constitución. De esta forma, el objetivo de este trabajo es analizar si la exigencia de pertinencia temática viola los preceptos constitucionales de legitimidad activa en el control concentrado de constitucionalidad bajo algunos enfoques: primero acerca de la naturaleza objetiva del control concentrado, posteriormente relacionadas al control difuso, hermenéutica constitucional y, último, a través del análisis de las estadísticas del STF. El método empleado fue el deductivo en investigación cualitativa y teórica, con análisis de doctrina, artículos y datos estadísticos elaborados por el STF. Al final de la investigación, fue posible concluir que la exigencia de pertinencia temática es extraña a la naturaleza objetiva del control concentrado, pues se trata de un requisito semejante al interés de actuar lo que es inexistente en los procesos objetivos. Además, tal exigencia se trata de una interpretación restrictiva que es criticable bajo la óptica de los principios hermenéuticos de la máxima efectividad y conformidad funcional. Además, las estadísticas del STF demuestran que la principal causa del exceso de procesos es el elevado número de competencias que se le han asignado. Por último, se verificó que los legitimados especiales están entre los mayores provocadores del control concentrado y la exigencia de pertinencia temática puede suponer un obstáculo al acceso a la jurisdicción constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución, control abstracto de constitucionalidad, pertinencia temática.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1 RIGIDEZ CONSTITUCIONAL E FORÇA NORMATIVA: TENDÊNCIAS DO NEOCONSTITUCIONALISMO</b> .....	<b>12</b>
1.1 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO OCIDENTAL: OS IMPACTOS DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL NA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO.....	12
1.2 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DOS PRINCIPAIS SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	15
1.2.1 Sistema Americano.....	15
1.2.2- Sistema Austríaco.....	17
1.3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES, PRESSUPOSTOS E MODALIDADES.....	19
<b>2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL E CONSOLIDAÇÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA</b> .....	<b>23</b>
2.1 o controle de constitucionalidade concentrado na constituição de 1988.....	23
2.2 A LEGITIMIDADE ATIVA NA PROPOSITURA DE AÇÕES DIRETAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E CONSOLIDAÇÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA.....	26
2.3 A PERTINÊNCIA TEMÁTICA NO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE E NAS AÇÕES DE DEFESA DA CIDADANIA.....	30
<b>3 CONTROVÉRSIAS ACERCA DO INTITUTO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA</b> .....	<b>34</b>
3.1 A PERTIÊNCIA TEMÁTICA E A NATUREZA OBJETIVA DO CONTROLE CONCENTRADO.....	35
3.2 DIVERGÊNCIAS NA APLICAÇÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA NO CONTROLE DIFUSO E CONCENTRADO.....	37
3.2.1 Aportes da hermenêutica constitucional para refletir a pertinência temática....	40
3.3 A PERTINÊNCIA TEMÁTICA no STF: uma análise das estatísticas do tribunal	44
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>50</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>
<b>ANEXO(S).....</b>	<b>57</b>
<b>ANEXO A – SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO DE CLASSES PROCESSUAIS DO STF (CONTINUA) .....</b>	<b>58</b>
<b>ANEXO A – SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO DE CLASSES PROCESSUAIS DO STF (CONCLUSÃO) .....</b>	<b>59</b>
<b>ANEXO B – ESTATÍSTICAS DO ACERVO ATUAL DO STF .....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXO C – DEMANDANTES MAIS FREQUENTES NO CONTROLE CONCENTRADO .....</b>	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

A constituição desempenha um papel muito importante na manutenção da ordem jurídica e dos direitos e garantias fundamentais. Tal importância se consolidou após a Segunda Guerra Mundial, especialmente devido aos horrores causados pelo Fascismo e Nazismo o que culminou na formação do Neoconstitucionalismo, movimento em que a constituição deixou de ser um documento meramente político e adquire força normativa, além de superar o modelo positivista clássico e incorporando valores morais e éticos, consolidando o que se denomina Estado Democrático de Direito.

Ocorre que, de nada adiantaria a existência de uma constituição se esta não estivesse amparada por meios de defesa. Dessa forma, foi criado o controle de constitucionalidade a fim de garantir que a supremacia e a rigidez constitucional fossem mantidas. Historicamente, destacam-se dois principais sistemas de controle de constitucionalidade: o americano e austríaco, os quais influenciaram o sistema brasileiro no desenvolvimento do controle difuso e concentrado.

Ademais, com relação ao controle concentrado, o sistema brasileiro adotou originalmente o sistema de legitimidade exclusiva o qual atribuía exclusivamente ao Procurador Geral da República a legitimação para ingressar com as ações diretas. Entretanto, essa configuração mudou radicalmente após a Constituição de 1988, pois estendeu-se a legitimidade para propositura das ações diretas para diversos legitimados, inclusive para representantes da sociedade civil.

Assim, verifica-se que com a Constituição de 1988 o controle de constitucionalidade ganhou novos contornos, pois além de ampliar o rol de ações diretas também ocorreu a transição para um modelo de legitimidade concorrente. Tal modificação ocasionou um grande aumento no número de ações do controle concentrado o que sobrecarregou o Supremo Tribunal Federal. Logo, o referido Tribunal passou a adotar posicionamentos restritivos a fim de minimizar o número de processos e viabilizar o julgamento dos mesmos.

Dentre estes posicionamentos restritivos, está a exigência de pertinência temática a qual corresponde à necessidade de que certos legitimados, denominados especiais, têm de demonstrar que o conteúdo da norma impugnada afeta

diretamente os interesses e objetivos do legitimado que pretende propor a ação direta.

Ocorre que a pertinência temática não encontra previsão expressa na Constituição, mas é fruto da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Ademais, analisando-se as características do controle abstrato de constitucionalidade, verifica-se que se trata de um processo objetivo onde não se visa a satisfação das partes, mas apenas a declaração de inconstitucionalidade da norma em questão.

Assim, o presente estudo é de fundamental importância, pois como já mencionado o controle de constitucionalidade é o responsável por assegurar a supremacia da constituição e dos direitos por ela assegurados. Ademais, o objetivo do constituinte foi de ampliar o rol de legitimados aptos a propor ações diretas, enquanto que o STF adotou posicionamento no sentido de restringir esta legitimidade.

Para isto, neste trabalho realizar-se-á uma pesquisa qualitativa e teórica através do método dedutivo. Em um primeiro momento, será feita a síntese dos principais elementos encontrados em doutrinas e artigos especializados visando formar um substrato teórico acerca de noções gerais da constituição e controle de constitucionalidade. Posteriormente, será realizada uma análise das estatísticas do STF, referentes ao seu acervo geral e dos processos em controle concentrado e sua sistematização através de tabelas e gráficos.

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho será promover um estudo acerca das principais controvérsias teóricas a respeito da pertinência temática no controle concentrado e, em alguns momentos, em comparação ao controle difuso. Para isso no primeiro capítulo será realizada uma abordagem acerca dos antecedentes que levaram à ideia de uma constituição dotada de supremacia e rigidez.

Será feita, ainda, uma breve análise dos primórdios do controle de constitucionalidade, iniciando-se pelo sistema americano e através de análise do caso "*Marbury versus Madison*" e demonstrando-se como este contribuiu significativamente para as concepções do controle difuso. Também será analisado o sistema austríaco em seu desenvolvimento e concepção através dos ideais de Hans Kelsen. Superada a descrição dos principais sistemas de controle, passar-se-á a analisar o controle de constitucionalidade atual, com enfoque aos seus pressupostos

(supremacia e rigidez constitucional), seu conceito, características e, principalmente, as modalidades que foram desenvolvidas.

Com relação ao segundo capítulo, este se iniciará com uma abordagem histórica do controle de constitucionalidade no direito brasileiro e, posteriormente, será feita uma análise do atual sistema de controle concentrado onde serão brevemente analisadas as espécies de ações diretas. Ato contínuo, o estudo será direcionado especificamente à legitimidade ativa para ingresso nas ações do controle concentrado, com enfoque na pertinência temática e em sua conceituação, bem como os legitimados que devem demonstrá-la e os motivos que justificam a sua criação. Posteriormente, o estudo direcionará para uma análise da pertinência temática e sua concepção no controle difuso de constitucionalidade, especialmente com relação ao mandado de segurança coletivo e mandado de injunção coletivo, bem como para análise da pertinência temática na ação civil pública.

Por fim, o terceiro capítulo irá analisar detidamente as principais objeções com relação ao instituto da pertinência temática. Inicialmente, será feita uma análise da natureza objetiva do controle de constitucionalidade concentrado, especialmente entre as contradições existentes entre o ideal de processo objetivo e a exigência de pertinência temática. Posteriormente, serão analisadas as demais controvérsias, incluindo-se aquelas que também permeiam o controle difuso, também será feito um estudo dos principais princípios norteadores da hermenêutica constitucional a fim de realizar uma análise crítica da pertinência como forma de interpretação restritiva. Na terceira e última parte deste capítulo, será realizada uma breve análise das estatísticas atuais do STF em dois aspectos: a primeira analisará a quantidade atual de processos em tramitação e sua divisão por categorias, onde serão confeccionados uma tabela e um gráfico a fim de visualizar melhor as principais classes processuais que oneram o Tribunal; em um segundo momento, será feito um estudo dos principais legitimados que ingressam no controle concentrado a fim de verificar o papel dos legitimados especiais neste aspecto.

## **1. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL E FORÇA NORMATIVA: TENDÊNCIAS DO NEOCONSTITUCIONALISMO**

A constituição em seu sentido material, como ideal de organização estatal e político apresenta precedentes que retrocedem às sociedades antigas, onde documentos jurídicos visavam regulamentar o poder político e limitar a atuação dos detentores do poder. Sob este aspecto, destaca-se a Magna Carta (escrita no ano de 1215) e demais declarações inglesas as quais representam antecedentes da noção moderna de constituição. Aliás, a constituição em seu sentido moderno e formal, ou seja, como documento jurídico e normativo dotado de superioridade hierárquica só viria a surgir no fim do século XVIII (SARLET, 2016, p. 41-43).

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é demonstrar os principais eventos que transformaram a constituição em um documento jurídico dotado de força vinculante. Ato contínuo será estudada a origem dos principais modelos de controle de constitucionalidade e, por fim, o próprio conceito de controle de constitucionalidade e como este contribui na manutenção da supremacia e rigidez constitucional.

### **1.1 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO OCIDENTAL: OS IMPACTOS DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL NA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO**

Conforme leciona Barroso (2015, p. 277-279), o surgimento do Estado de Direito teve sua origem embasada nos ideais da Revolução Francesa, especialmente a separação dos poderes e proteção dos direitos individuais. Assim, nos últimos quinhentos anos, verifica-se a existência de três principais modelos de Estado: o Estado pré-moderno, o Estado legislativo de direito e, por fim, o Estado constitucional de direito. Este último surgiu após a Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir do último quarto do século XX. Tal modelo de Estado possui como característica fundamental a supremacia da constituição, ou seja, para que uma norma seja válida ela deve ter conteúdo compatível com as normas constitucionais.

Nesse mesmo sentido, para Streck e Moraes (2008, p.104), esse novo modelo de Estado representou uma modificação da sistemática constitucional tradicional, “porque traz à tona, formal e materialmente, a partir dos textos

constitucionais diretivos e compromissórios, as condições e possibilidades para transformação da realidade”.

Para melhor compreender este processo, necessário retroceder à experiência alemã, especialmente após a instauração da República Alemã e o fim da Primeira Guerra Mundial, os quais culminaram na promulgação da Constituição de Weimar de 1919. Entretanto, embora formalmente em vigor, os ideais da Constituição de Weimar passaram a ter pouca relevância após a ascensão de Adolf Hitler e o regime totalitário, sendo aplicados na medida em que não eram contrários aos princípios do novo governo. Após o declínio do regime nazista, em 1949 entrou em vigor a Lei Fundamental da República Federal Alemã, a qual inovou o histórico do constitucionalismo moderno por dar relevância ao princípio da dignidade da pessoa humana, buscar a manutenção dos direitos fundamentais, instaurar a forma federativa de Estado e o regime democrático (SARLET, 2016, p. 58-61).

Barroso (2015, p. 279-280), complementa dizendo que, além da Alemanha, outros países como Itália, Portugal e Espanha passaram por experiências constitucionais semelhantes, em um processo onde as constituições deixaram de ser documentos meramente políticos e assumiram relevância jurídica. No Brasil, este papel coube a Constituição de 1988 devido à transição do regime ditatorial para a democracia. Assim, enquanto na Europa o marco histórico do novo constitucionalismo foi o período pós-guerra, no Brasil o marco histórico foi o processo de redemocratização.

Em uma perspectiva filosófica, o neoconstitucionalismo representou a superação do modelo positivista para o pós-positivista. No modelo positivista, a ciência jurídica deveria se abster de qualquer forma de subjetivismo e adotar critérios objetivos de forma semelhante aos métodos aplicáveis às ciências naturais e, em decorrência disso, o ordenamento jurídico era visto como um sistema sem lacunas o que impedia que os juízes utilizassem critérios de valoração e a discricionariedade na aplicação do direito ao caso concreto. O desgaste do modelo positivista coincidiu com o declínio do Nazismo e o Fascismo. É que o modelo positivista permitiu que regimes totalitários ascendessem ao poder de forma legal e permitiu a ocorrência de barbáries. Dessa forma, o pós-positivismo representou uma nova abordagem na aplicação do Direito, onde os princípios foram elevados a um lugar de destaque na aplicação do ordenamento jurídico e passaram a refletir o ideal de justiça na sociedade onde estão inseridos (OLIVEIRA, 2015, p. 165-167; 175).

Além da perspectiva filosófica, Barroso (2015, p. 296) entende que, do ponto de vista teórico, o neoconstitucionalismo também trouxe mudanças importantes, principalmente no que se refere à força normativa da constituição, jurisdição constitucional e novas formas de interpretação.

Em sua aula inaugural na Universidade de Freiburg, no ano de 1959, Konrad Hesse trouxe a tona o debate acerca da força normativa da constituição. Suas ideias contrastavam diretamente com as de Ferdinand Lassale, o qual defendia que os preceitos constitucionais não são jurídicos, mas sim políticos. Nas palavras de Lassale, a constituição jurídica não passava de um “pedaço de papel”, tendo pouca efetividade diante das questões políticas e das forças de poder predominantes (HESSE, 1991, p. 5-9).

Entretanto, para Hesse (1991, p. 19):

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional –, não só a vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*).

Hesse (1991, p. 24) ensina, ainda, que a constituição deve estar alinhada com seu tempo, ou seja, reflete os valores do momento histórico em que foi elaborada atuando como o “dever ser” da realidade em que está inserida. Dessa forma, a força normativa da constituição representa elemento de proteção do Estado contra a arbitrariedade.

A fim de assegurar a superioridade das normas constitucionais, o Estado desenvolveu uma função específica denominada jurisdição constitucional. Esta possui grande relevância na manutenção dos direitos fundamentais da supremacia constitucional através de mecanismos como o controle de constitucionalidade (AGRA, 2018, p. 662).

Para Häberle (1997, p.12-13; 37-38), todas essas transformações implicaram numa modificação da hermenêutica constitucional. Convém destacar que, originalmente, a interpretação da constituição ficava restrita a procedimentos formalizados e juízes, num modelo de sociedade fechada. O processo de



interpretação constitucional compreende, além das funções estatais, todos os cidadãos e grupos que vivem sob a égide da constituição, assim, nas palavras do autor, prevalece um modelo de sociedade aberta dos intérpretes da constituição. O fenômeno pode ser entendido como uma extensão do direito a cidadania decorrente da própria realidade democrática e soberania popular.

Esse conjunto de modificações resultou na transição do constitucionalismo para o neoconstitucionalismo, definição comum na Espanha e América Latina. Conforme se infere, neste modelo a constituição adquire destaque no ordenamento jurídico e tendo sua posição mantida através da jurisdição constitucional, além de representar a superação do modelo positivista através da incorporação de valores morais e éticos (MENDES; BRANCO, 2011, p. 61-62).

## 1.2 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DOS PRINCIPAIS SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A construção do sistema jurídico no Brasil sofreu diversas influências de outros países, inclusive no que se refere aos institutos do controle de constitucionalidade. Assim, revela-se de grande importância o estudo dos sistemas base que influenciaram o controle de constitucionalidade brasileiro (VAINER, 2009, p. 83-84).

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é promover um estudo dos sistemas base americano e austríaco que originaram o controle difuso e o concentrado, respectivamente. Inicialmente, será realizada uma breve contextualização histórica sendo seguida pelo estudo das principais características desses sistemas.

### 1.2.1 Sistema Americano

Foi nos Estados Unidos que surgiu a primeira forma de controle judicial de constitucionalidade. No sistema estadunidense qualquer juízo, em qualquer nível hierárquico, pode exercer o controle. Dessa forma, pode-se afirmar que o sistema americano pertence à modalidade de controle difuso. Os primórdios deste sistema encontram-se na a Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra e que consagrou o

princípio da supremacia do parlamento, bem como a superioridade do *common law* sobre o poder real (MARINONI, 2016, p. 881; 885).

Durante o período colonial americano, a supremacia do parlamento já influenciava as primeiras formas de controle de leis nos Estados Unidos, conforme explica Marinoni (2016, p. 886-887):

As colônias inglesas, regidas por Cartas, foram proibidas de editar atos contrários ao direito inglês. A supremacia do parlamento inglês impunha-se, mediante as cartas, de forma a não permitir a aplicação judicial de leis coloniais contrastantes. Com a independência das colônias americanas, em 1776, as Cartas foram substituídas pelas novas constituições, e, como anteriormente os juízes já tinham a consciência e a prática de decretar a nulidade das leis que violassem as Cartas e a legislação do reino inglês, tornou-se praticamente “natural” controlar as leis que contrariassem as Constituições dos Estados que acabavam de adquirir independência.

Aliás, importante esclarecer que a Constituição de 1776 teve em seu processo de criação a presença das convenções estaduais e federal, ou seja, participação popular, o que contribuiu para sedimentar a ideia de supremacia constitucional. Além disso, a Constituição Americana foi um dos primeiros documentos escritos a estabelecer uma organização política o que contribuiu para a manutenção do federalismo norte-americano (STERN, 2016, p. 200-202).

Entretanto, como bem Streck (2018, p.45), a constituição americana não havia previsto explicitamente a existência de controle de constitucionalidade (*judicial review*), muito embora fosse uma constituição rígida. Aliás, essa ideia se consolidou a partir do julgamento do caso *Marbury vs Madison*.

Referido caso ocorreu em meio ao conturbado contexto político das eleições de 1800, onde o federalista John Adams perdeu as eleições para o republicano Thomas Jefferson. Ocorre que, a fim de manter a influência política, os federalistas se articularam para promover uma série de nomeações no poder judiciário, dentre elas uma lei que previa a instituição de quarenta e dois juízes de paz. Esta lei foi aprovada em 27 de fevereiro de 1827, enquanto que os juízes de paz foram nomeados em 3 de março de 1827, um dia antes da posse de Thomas Jefferson. Diante da falta de tempo hábil, não foi possível a nomeação de todos os juízes, sendo estas imediatamente suspensas por James Madison, secretário de governo do novo presidente. Indignado, Willian Marbury, um dos juízes que não recebeu a nomeação, ingressou com uma ação originária na Suprema Corte para que fosse nomeado (STERN, 2016, p. 204-206).

A decisão ficou a cargo do presidente da Corte, John Marshall, que ao proferi-la consagrou as bases do controle de constitucionalidade. Na decisão, o primeiro ponto analisado foi se um ato do poder executivo poderia ser revisto pelo judiciário. Nesse aspecto, constatou-se que os atos do poder executivo estão sujeitos ao controle de constitucionalidade e legalidade, desde que não sejam de natureza política ou que sejam discricionários por previsão constitucional (BARROSO, 2012, p. 29).

A segunda parte da decisão analisou a competência da Suprema Corte para julgar o caso. Nesta etapa, Marshall constatou que a Lei judiciária de 1789 determinava uma competência originária da Corte que não estava originalmente prevista na Constituição, esta competência seria a de analisar e julgar o “*write of mandamus*” o mesmo tipo de ação proposta por Marbury (MARINONI, 2016, p. 900).

Ao solucionar o conflito, Marshall criou o raciocínio que viria a sedimentar a ideia de controle de constitucionalidade. É que sendo a Constituição a norma suprema, não faria sentido ela ser alterada por uma lei ordinária. Assim, seria nula a lei ordinária que pretende alterar a constituição e concluiu-se que a Suprema Corte não possuía competência para analisar a demanda de Marbury (STERN, 2016, p. 209).

Por fim, pode-se afirmar que o caso *Marbury vs. Madison* representou o marco inicial do controle difuso de constitucionalidade, uma vez que entendeu que, diante de um caso concreto, pode o juiz deixar de aplicar a lei quando entender que esta viola a constituição (MARINONI, 2016, p. 901).

### **1.2.2- Sistema Austríaco**

Diferentemente do sistema estadunidense, os modelos europeus de controle de constitucionalidade surgiram apenas no século XX, mais especificamente, após a Primeira Guerra Mundial. Isso porque, verificou-se a necessidade de vincular os demais poderes e proteger os ordenamentos jurídicos (VAINER, 2009, p. 103-104).

Nesse sentido, o sistema austríaco foi um dos primeiros sistemas de controle introduzidos na Europa, sendo previsto na constituição da Áustria de 1920 e tendo Hans Kelsen como seu idealizador. O sistema austríaco conferia à uma Corte Constitucional a função de realizar o controle de constitucionalidade, ou seja,

instituía o controle de constitucionalidade na modalidade concentrada (MARINONI; 2016, p. 905).

Acerca da criação de Cortes Constitucionais, Streck (2018, p. 66) entende que “Tratava-se da construção de mecanismos que, ao mesmo tempo que preservariam a vontade geral proveniente da lei, poderiam pôr freios aos demais Poderes”.

Kelsen possuía uma visão formalista do direito. Para ele, o ordenamento jurídico consistia em um sistema hierarquicamente escalonado das diversas fontes do direito, onde a constituição estaria situada no vértice superior (MARINONI 2016, p. 905-906).

Porém, mesmo concordando com a ideia americana de que a constituição se sobrepunha às demais normas, Kelsen entendia que essa situação não impede o parlamento de editar normas inconstitucionais. Logo, é necessário que as constituições prevejam a criação de Cortes específicas para analisar a constitucionalidade das leis. Tais Cortes deveriam ser órgãos autônomos, ou seja, não poderiam estar vinculadas a nenhum dos três poderes (MELO FILHO, 2018).

Nesse sentido, nas palavras do próprio Kelsen (2003, p.240):

o fato de que, caso se deva mesmo criar uma instituição através da qual seja controlada a conformidade à Constituição de certos atos do Estado – particularmente do Parlamento e do governo -, tal controle não deve ser confiado a um dos órgãos cujos atos devem ser controlados. A função política da Constituição é estabelecer limites jurídicos ao exercício do poder. Garantia da Constituição significa a segurança que tais limites não serão ultrapassados.

Outra particularidade desse sistema é que a Corte Constitucional possui atividade legislativa negativa, ou seja, não analisaria casos concretos, mas tão somente a existência de inconstitucionalidade em leis ou atos normativos. Caso verificada a existência de inconstitucionalidade, a norma impugnada seria retirada do ordenamento jurídico (MARINONI, 2016, p. 906).

Quanto às formas para acionar a corte, estas podem se dar por via de consulta dos juízes ou por ação direta. A primeira forma, instituída através de emenda constitucional em 1929, abriu espaço para que os juízes comuns pudessem submeter casos à análise da Corte, isso quando verificassem nos processos a inconstitucionalidade incidental. Nesse caso, o processo ficaria suspenso enquanto a corte examinasse a questão. Por outro lado, a via por ação direta não poderia ser

proposta por qualquer cidadão, mas apenas pelos legitimados previstos especificamente na lei. É que as ações diretas não visam satisfazer os interesses das partes, mas tão somente a análise da constitucionalidade da lei (MELO FILHO, 2018).

Por fim, as decisões proferidas pela Corte Constitucional teriam efeito *ex nunc*, ou seja, não retroagem. Isso porque, na visão de Kelsen, até ser declarada inconstitucional, a lei é válida, pois goza de presunção de constitucionalidade. Dessa forma, a decisão da Corte que reconhece uma inconstitucionalidade possui natureza constitutiva negativa (BARROSO, 2012, p. 41).

### 1.3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES, PRESSUPOSTOS E MODALIDADES

Controle de constitucionalidade pode ser definido como um método de verificação entre a lei ordinária e a constituição. Assim, visa a manutenção da harmonia, coerência e unidade do ordenamento jurídico e sua obediência aos preceitos constitucionais (BARROSO, 2012, p. 23).

Nesse mesmo sentido, Ferreira Filho (2008, p. 34) complementa:

Controle de constitucionalidade é, pois, a *verificação da adequação de um ato jurídico* (particularmente da lei) à Constituição. Envolve a verificação tanto dos *requisitos formais* – subjetivos, como a competência do órgão que o editou – objetivos, como a forma, os prazos, o rito, observados sua edição - quanto dos *requisitos substanciais* – respeito aos direitos e às garantias consagradas na Constituição – de constitucionalidade do ato jurídico (grifo no original).

Além disso, como entende Barroso (2012, p.25) o controle de constitucionalidade é uma espécie dentro do gênero jurisdição constitucional. Agra (2018, p. 662) define jurisdição constitucional como sendo “a função estatal que tem a missão de concretizar os mandamentos contidos na Constituição”.

A natureza da jurisdição constitucional manifesta-se jurídica uma vez que utiliza os mecanismos jurídicos para solução dos conflitos. Entretanto, suas decisões apresentam também caráter político, pois, muitas vezes, atua de forma abstrata visando retirar do ordenamento jurídico a norma incompatível o que seria uma espécie de forma negativa de legislar (AGRA, 2018, p. 664).

Vainer (2009, p. 46-49), esclarece que após a Segunda Guerra Mundial, percebeu-se que a existência de uma Constituição não era suficiente para garantir proteção aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Assim, procedeu-se a criação de Cortes e Tribunais especializados em garantir que os preceitos constitucionais fossem cumpridos. Dessa forma, o controle de constitucionalidade se mostrou essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Frisa-se que a constituição possui papel essencial em um Estado Democrático de Direito. Isso porque, nesta modalidade de Estado impõe-se um dever de transformação social, além da restrição ou estímulo à atividade estatal e possuindo uma constituição como instrumento norteador de toda a atividade jurídica (STRECK; MORAIS, 2008, p. 97-99).

Entretanto, para que o controle de constitucionalidade possa existir, faz-se necessária a existência da supremacia e da rigidez da constituição (BARROSO, 2015, p. 23). Acerca da supremacia da constituição, como o próprio nome sugere, significa que dentro do ordenamento jurídico, a constituição ocupa o ápice do sistema. De fato, não haveria sentido realizar controle de constitucionalidade se a constituição estivesse no mesmo patamar jurídico das leis e atos normativos (VAINER, 2009, p. 55-56).

Ainda, sobre a supremacia constitucional, Barroso (2012, p. 23) complementa: “Por força da supremacia, nenhuma lei ou ato normativo – na verdade, nenhum ato jurídico – poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição”.

Essa ideia da constituição como topo do sistema jurídico constitui o sentido formal da supremacia. Além disso, existe também a chamada supremacia material que é a ideia que decorre da constituição como um conjunto de valores e o modo de ser de uma sociedade (VAINER, 2009, p. 57).

Outros doutrinadores, como Silva (2011, p. 45) entendem que a supremacia é decorrente da rigidez da constituição. Quanto à rigidez, esta seria a maior dificuldade para alterar a constituição do que as demais normas jurídicas (SILVA, 2011, p. 45).

Nesse sentido, a rigidez seria uma forma de fazer com que a alteração constitucional passasse por um processo de maior análise e cautela, além de atribuir maior estabilidade à norma constitucional. Além disso, a existência de um processo diferenciado para a alteração de normas constitucionais contribui para reforçar a

noção da superioridade da constituição em relação às leis e atos normativos ordinários (VAINER, 2009, p. 60-62).

Por fim, a rigidez é o aspecto que permite a utilização da Constituição como parâmetro de controle, uma vez que a existência de procedimentos diferenciados de alteração confere diferenciação formal entre as normas constitucionais e as leis ordinárias (BARROSO, 2012, p. 24).

Para além desses dois pressupostos, Vainer (2009, p. 64-66) complementa que é necessária a existência de um ou mais órgãos, seja no legislativo ou judiciário, que detenha a competência para realizar o controle de constitucionalidade. Dessa forma, “Junto com a rigidez e a supremacia da Constituição, tais pressupostos formam o arcabouço de proteção à Constituição” (VAINER, 2009, p. 65).

Esses pressupostos são comuns a todas as modalidades de controle. Barroso (2012, p. 63; 67-69) explica que houve diversas experiências em controle de constitucionalidade e que resultaram em várias modalidades com aspectos peculiares e que culminaram em várias formas de classificação. Quanto ao momento de controle, entende-se por controle preventivo aquele que analisa a inconstitucionalidade na fase de projeto de lei, ou seja, antes da lei entrar em vigor. Por outro lado, entende-se como repressivo o controle que incide sobre uma lei que já se encontra em vigor.

Quanto a natureza do órgão que exerce o controle, fala-se em controle político quando o legislativo contempla o órgão responsável pelo controle, esta modalidade é originária da experiência francesa. De outra forma, denomina-se controle judicial quando cabe ao judiciário analisar a compatibilidade entre a constituição e as leis, tal modelo é de origem norte-americana (BARROSO, 2012, p. 63-67).

Por sua vez, o controle judicial poderá ocorrer em duas formas: incidental ou principal. No chamado controle incidental, a inconstitucionalidade é arguida como um incidente processual, não sendo o principal objeto do processo. Já na forma principal, o processo tem como principal objetivo a análise da constitucionalidade da lei, ou seja, o seu exame *in abstracto* como se verifica nas ações diretas. Ainda acerca do controle judicial, é possível classificá-lo como difuso quando o controle puder ser exercido por qualquer juiz em qualquer grau de jurisdição. Em sentido oposto, é denominado controle concentrado quando um único órgão detém a competência

para exercer o controle de constitucionalidade, no caso as cortes constitucionais ou outros órgãos superiores (MENDES; BRANCO, 2011, p. 1059-1061).

Estas diversas modalidades de controle de constitucionalidade são originárias de dois principais sistemas: americano e o austríaco, os quais já foram objeto de estudo no tópico anterior.



## **2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL E CONSOLIDAÇÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

Dando continuidade a este trabalho, neste capítulo far-se-á um estudo do controle de constitucionalidade no Brasil e como este foi desenvolvido na Constituição e legislação infraconstitucional, visando entender os principais meios de defesa da Constituição, especialmente as ações diretas, bem como o surgimento e consolidação da pertinência temática no controle abstrato, assim suas manifestações no controle difuso, pois embora o enfoque da análise privilegie o controle concentrado, considera-se relevante uma comparação entre pertinência temática nas ações do controle difuso.

Tais conhecimentos serão de grande importância, pois irão viabilizar para uma análise detalhada entre os preceitos fundamentais das modalidades de controle e a sua relação com a pertinência temática, na forma como esta foi sedimentada na jurisprudência e, em alguns casos, na legislação.

### **2.1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Neste tópico, será feito um breve estudo sobre as características fundamentais do controle de constitucionalidade abstrato no Brasil. Ressalta-se que será feita uma abordagem superficial a fim de analisar as ações diretas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro e as suas principais especificidades para subsidiar o trabalho em questão.

No Brasil, o controle de constitucionalidade por via de ação direta foi introduzido na Constituição de 1934 com a inclusão da representação interventiva, necessária para que se pudesse decretar a intervenção federal (BARROSO, 2012, p. 179).

Entretanto, embora integre o sistema de controle concentrado, a Ação Direta Interventiva apresenta algumas peculiaridades quando comparada com as demais ações diretas. Isso porque, este tipo de ação apresenta efeitos concretos, uma vez que não objetiva apenas a decretação de inconstitucionalidade, mas também a intervenção na unidade federativa que figurar no pólo passivo (PALU, 2001, p. 268).

O objeto da Ação Direta Interventiva é o descumprimento de lei federal ou dos princípios constitucionais sensíveis (previstos nos art. 34, VII da Constituição de 1988). Em apertada síntese, caberá ao STF reconhecer se houve violação dos deveres constitucionais que autorize a intervenção para que, em um segundo momento, o Chefe do Poder Executivo, por meio de decreto, promova a intervenção. Logo, o STF não determina a intervenção propriamente dita, mas reconhece a existência de hipótese que a autorize (MARINONI, 2016, p. 1314-1316).

Posteriormente, em 1965, a Emenda Constitucional n. 16 introduziu a “ação genérica de constitucionalidade” e inaugurou, de fato, a existência do controle concreto de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. Referida emenda alterou a alínea “k” do art. 101, inciso “l” da Constituição de 1946 para incluir a representação de inconstitucionalidade que só poderia ser proposta pelo procurador geral da república. Ainda, conforme art. 5º da mesma emenda, o STF se tornou competente para julgar as representações de inconstitucionalidade (BRASIL, 1965).

Com a Constituição de 1988, os mecanismos de controle de constitucionalidade foram ampliados significativamente. Atualmente, o controle abstrato de normas no Brasil pode ser realizado mediante as seguintes ações: ação direta de inconstitucionalidade; ação declaratória de constitucionalidade; ação direta de inconstitucionalidade por omissão; arguição de descumprimento de preceito fundamental e, por fim, a ação direta interventiva (PALU, 2001, p. 156)<sup>1</sup>.

A competência para realizar o controle concentrado e, conseqüente, processar e julgar as ações diretas é do STF, tal competência faz com que o STF possa ser equiparado às cortes constitucionais europeias. Em virtude do pacto federativo e do princípio da simetria, é admissível a propositura de ações diretas no âmbito estadual, ou seja, utilizando-se a constituição estadual como parâmetro de controle, neste caso a competência para julgamento das ações diretas no âmbito estadual será dos tribunais de justiça (BARROSO, 2012, p. 183-185; 260-261; 283; 325).

---

<sup>1</sup> Com o intuito de facilitar o presente estudo, adotar-se-á as mesmas siglas utilizadas no sistema de identificação processual do STF (consta no Anexo A deste trabalho), a qual adota ADI para Ação Direta de Inconstitucionalidade; ADC para Ação Declaratória de Constitucionalidade; ADO para ação declaratória de Constitucionalidade por Omissão e ADPF para Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Logo, quanto ao objeto do controle na ADI, a Constituição determina que estejam sujeitos as leis ou atos normativos federais ou estaduais. Assim, para estar sujeita à análise de existência de inconstitucionalidade, a norma deve possuir cumulativamente generalidade, impessoalidade e abstração. No mesmo sentido, como o próprio nome sugere, a ADC visa a declaração de constitucionalidade da lei ou ato normativo a fim de promover maior segurança jurídica (SIQUEIRA JÚNIOR, 2017, p. 236-237; 296).

Em outro sentido, a ADO é a ação que possui como objeto a omissão constitucional, não apenas do poder legislativo, mas também abrangendo atos normativos que deveriam ser editados pelos demais poderes. Em todos os casos, a falta de regulamentação deve configurar um empecilho ao exercício pleno dos direitos fundamentais (MARINONI, 2016, p. 1258-1259).

Por fim, a ADPF é a ação que visa resguardar preceitos fundamentais. Isso faz com que esta ação possua uma maior versatilidade, podendo ter como objetos diversos, tais como: atos de entidades privadas no exercício do poder público, direito pré-constitucional; atos administrativos, atos jurisdicionais dentre outros (BARROSO, 2012, p. 329-339).

Quanto ao procedimento da ADI e da ADC, este encontra-se regulamentado pela Lei 9.868/99 e, subsidiariamente, pelo Regimento Interno do STF. A referida lei estabelece requisitos específicos da petição inicial, dentre eles a indicação do dispositivo ou ato normativo impugnado, fundamentação e pedidos. Embora não seja permitida a intervenção de terceiros, a própria Lei 9.869/99 admite a manifestação de órgãos e entidades configurando autorização para o “*amicus curiae*”. Tanto a ADI como a ADC serão julgadas pelo Plenário do STF e a matéria será decidida pela maioria absoluta dos seus membros, ou seja, exige no mínimo seis votos (SIQUEIRA JÚNIOR, 2017, p. 260-263).

Ainda sobre a decisão, Marinoni; (2016, p. 1113) explica:

A Lei 9.868/1999 trata a decisão acerca da ação de inconstitucionalidade como uma decisão que tem efeitos positivos em suas duas faces, seja ela de procedência ou improcedência. Melhor explicando: a decisão de improcedência não é uma mera declaração negativa ou uma decisão que rejeita a inconstitucionalidade, mas, verdadeiramente, uma decisão que, embora de improcedência, afirma a constitucionalidade daí decorrendo efeitos de igual qualidade àqueles que decluem da decisão de procedência.

Acerca dos efeitos da decisão, tanto na ADI como na ADC, ela será dotada de eficácia “erga omnes”, ou seja, deverá ser observada por todos os níveis do Poder Judiciário e pela Administração Pública. Além disso, não é possível afirmar que as sentenças de constitucionalidade ou inconstitucionalidade constituem coisa julgada, pois tal instituto é oriundo dos processos em que se visa tutelar um interesse subjetivo o que se contrapõe à natureza objetiva do processo constitucional (MARINONI, 2016, p. 1130-1132; 1140-1141).

Quanto à ADO, a Lei 12.063/2009 alterou as disposições da Lei 9.868/1999, atribuindo procedimento semelhante ao adotado na ADI e ADC. As maiores especificidades desta ação direta residem na sua decisão, a qual terá caráter obrigatório e mandamental. Isso porque, declarada a inconstitucionalidade por omissão, será dada ciência ao poder competente e, no caso de órgão administrativo, será fixado prazo de 30 dias para edição da mesma. Com relação à omissão do Poder Legislativo, não é possível a fixação de prazo, uma vez que tal medida configuraria uma ofensa ao princípio da separação dos poderes (SIQUEIRA JÚNIOR, 2017, p. 313-317).

Em relação à ADPF, esta está regulamentada pela Lei 9.882/99 com aplicação subsidiária da Lei 9.868/99. Seu procedimento é semelhante ao das demais ações diretas, com a especificidade de que na petição inicial deve-se promover a indicação do preceito fundamental supostamente violado. Quanto aos efeitos da decisão, estes são “erga omnes” e vinculantes, retroativos, declarando-se a nulidade do ato impugnado (BARROSO, 2012, p. 339-340; 343-345).

Nesse sentido, Siqueira Júnior (2017, p. 328-329), esclarece que preceito fundamental pode ser qualquer norma ou princípio constitucional considerado basilar para a ordem constitucional. Ademais, necessário ressaltar que nem toda norma contida na Constituição poderá ser considerada um preceito fundamental. Diante da inexistência de um rol taxativo, caberá ao julgador entender se é cabível ou não a ADPF.

## 2.2 A LEGITIMIDADE ATIVA NA PROPOSITURA DE AÇÕES DIRETAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E CONSOLIDAÇÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Sobre a legitimidade nos processos em controle abstrato de normas, necessário ressaltar que se trata de processo com características especiais, onde

não existem partes no sentido material. Dessa forma, verifica-se que neste tipo de processo, as partes existem somente no plano formal, uma vez que as ações diretas não podem ser opostas contra outra pessoa ou órgão, mas são opostas em face uma lei ou ato normativo que, supostamente, contraria a Constituição (CLÉVE, 2000, p. 159).

Acerca da atual configuração do controle de constitucionalidade abstrato, Barroso (2012, p. 186-187) explica que uma das maiores inovações da Constituição de 1988 foi a transformação da jurisdição constitucional, especialmente no que tange à legitimidade ativa para propositura das ações diretas. Desde sua incorporação ao ordenamento jurídico em 1965 até 1988, o exercício do controle abstrato de constitucionalidade era monopolizado pelo Procurador Geral da República. Tal exclusividade era, no mínimo, problemática. Isso porque, o cargo de Procurador Geral da República é de livre nomeação e exoneração do presidente da república. Dessa forma, não havia como garantir uma isenção dos interesses do Poder Executivo no exercício do controle abstrato de constitucionalidade.

Nesse sentido “(...) é intuitivo que a restrição da legitimidade gera não só um déficit de participação, como também uma minimização de oportunidades para o STF expulsar do sistema normas que violem a Constituição” (MARINONI; 2016, p. 1067).

Frisa-se que a Constituição de 1988 representou o marco de redemocratização do Brasil. Assim, com o intuito de evitar as arbitrariedades cometidas durante a ditadura, pretendeu-se ampliar as possibilidades de se ingressar com ações do controle concentrado (VAINER, 2009, p. 169-170).

Atualmente, nos termos do art. 103 da Constituição Federal, são legitimados para propositura das ações diretas: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado ou Distrito Federal, Procurador Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e, por fim, a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1998).

Cléve (2000, p. 170-172), explica que a ampliação da legitimidade ativa no controle abstrato de normas contribuiu de forma fundamental para fortalecer a democracia brasileira. No caso do presidente da república, este poderá controlar a constitucionalidade quando o veto por ele interposto for derrubado pelo Congresso

Nacional, por sua vez os atos normativos do presidente da república podem ser controlados pelas Mesas do Senado e Congresso Nacional. Quanto aos partidos políticos, especialmente os minoritários, lhes foi sedimentado o direito de oposição, podendo ingressar com ações diretas para assegurar a supremacia da constituição quando entender que esta foi negligenciada na etapa parlamentar.

Como se percebe, houve uma ampliação significativa o rol de legitimados aptos a ingressar no controle abstrato de constitucionalidade e, conseqüentemente, um maior destaque desta modalidade de controle em detrimento ao controle difuso que, até então, era predominante. Dessa forma, com a Constituição de 1988, as grandes questões constitucionais passaram a ser discutida por via de ação direta, situação que não foi apenas motivada pela ampliação da legitimidade para ingressar no controle concentrado, mas também pela possibilidade de cautelar para suspender liminarmente os efeitos da norma impugnada (MARTINS; MENDES, 2001, p. 62-65).

Fala-se, inclusive, em uma transição do modelo de legitimidade exclusiva para um modelo de legitimidade concorrente, onde não apenas órgãos estatais podem requerer a decretação de inconstitucionalidade, mas também entes privados como as confederações sindicais e entidades de classe (QUEIROZ NETO, 2003, p. 58).

Ainda, frisa-se que a transição do modelo de legitimidade exclusiva para o modelo concorrente juntamente com a inflação legislativa fez com que houvesse uma grande ampliação do número de proposição de ações diretas no STF. Assim, o STF tem adotado posicionamento restritivo em sua jurisprudência a fim de restringir a utilização do controle concentrado de constitucionalidade. Logo, a pertinência temática constitui uma forma de barrar a multiplicação de ações diretas. Além disso, como outros exemplos de interpretação restritiva do art. 103 da Constituição realizadas pelo STF: o entendimento de que as Federações não estão incluídas na legitimidade atribuída às confederações sindicais (inciso IX, do art. 103); no que tange aos partidos políticos, entende-se que somente os Diretórios Nacionais são considerados legitimados; acerca das entidades de classe em âmbito nacional aplica-se de forma analógica a Lei dos Partidos Políticos para considerar como legitimadas apenas aqueles que possuam membros ou associados em, pelo menos, nove estados, além de exigir que as mesmas sejam compostas por pessoas físicas que exerçam a mesma atividade profissional ou econômica (CLÉVE, 2000, 159-165).

Assim, embora a constituinte tenha expressado o desejo de fortalecer o controle concentrado de constitucionalidade, o STF apresentou uma interpretação restritiva ao art. 103 da Constituição ao exigir que certos legitimados demonstrem a existência de interesse de agir específico, o que ficou denominado de pertinência temática. Assim, a jurisprudência do Supremo se consolidou no sentido de que alguns legitimados para propor as ações diretas precisam demonstrar que o conteúdo da norma a ser impugnada guarda relação com os interesses da entidade requerente (VAINER, 2009, p. 204- 205).

Ainda, sobre a concepção do STF sobre pertinência temática, extrai-se trecho do voto do Min. Celso de Mello no julgamento da ADI 1157:

O requisito da pertinência temática - que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato - foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa "ad causam" para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade (BRASIL, 2006).

Entretanto, tal exigência se aplica apenas aos legitimados Governador de Estado ou Distrito Federal, Mesa de Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal, confederação sindical e entidade de classe em âmbito nacional. Estes legitimados são denominados especiais, enquanto que os demais são denominados universais, uma vez que não necessitam comprovar a existência de pertinência temática para ingressar no controle abstrato de constitucionalidade (MARINONI, 2016, P. 1068).

Vainer (2009, p. 206-207; 214-216), esclarece que, no caso dos legitimados universais, estes não precisam demonstrar pertinência temática porque se entende que na função que ocupam está implícito o interesse de defender a ordem constitucional. Por outro lado, os legitimados especiais devem demonstrar a existência de pertinência temática, caso contrário a ação não será conhecida. Isso faz com que a pertinência temática possa ser considerada uma verdadeira condição da ação, análoga ao interesse de agir. Nesse sentido, necessário tecer uma posição crítica sobre o assunto, pois as condições da ação, como legitimidade e interesse, são aplicáveis ao processo civil, onde os processos são de regra subjetivos, ou seja, existem para que as partes possam satisfazer os seus próprios interesses. Ocorre que, conforme será aprofundado no item 3.1 deste trabalho, os processos em

controle concentrado de constitucionalidade são de natureza objetiva, assim não existem para satisfazer os interesses específicos das partes, mas tão somente para eliminar a norma inconstitucional do ordenamento jurídico vigente. Por fim, necessário ressaltar que a pertinência temática nada mais é do que uma construção jurisprudencial do STF, não sendo prevista na Constituição, tampouco nas Leis 9.868 e 9.882/99 que disciplinam os procedimentos a serem adotados para ADI, ADC e ADPF.

Outro ponto interessante a ser discutido é sobre a capacidade postulatória. Primeiramente, deve-se frisar que a capacidade postulatória não se confunde legitimidade. O STF ao julgar a ADI 127 (onde se discutiu sobre a capacidade postulatória do Governador de Alagoas) entendeu que, à exceção dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e das entidades de classe em âmbito nacional ou confederações sindicais, os demais legitimados previstos no art. 103 da Constituição dispõem de capacidade postulatória plena, ou seja, não necessitam de advogado para postular em juízo quando se tratar de processos em controle concentrado de constitucionalidade. Por fim, conclui-se que aqueles que possuem capacidade postulatória plena podem, pessoalmente, praticar os atos processuais para dar impulso às ações diretas, entretanto tal condição é uma faculdade e nada obsta que estes legitimados se utilizem de advogados ou procuradores (MARINONI, 2016, p. 1069-1070).

### 2.3 A PERTINÊNCIA TEMÁTICA NO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE E NAS AÇÕES DE DEFESA DA CIDADANIA

A pertinência temática não é um aspecto exclusivo do controle abstrato, uma vez que também se manifesta no controle difuso. Dessa forma, neste tópico será feita uma análise da presença da pertinência temática e suas peculiaridades na ação civil pública, mandado de segurança coletivo e no mandado de injunção coletivo.

Conforme ensina Siqueira Júnior (2017, p. 484-487), a ação popular e a ação civil pública constituem instrumentos de defesa da cidadania consagrados na Constituição de 1988. Além disso, juntamente com a dignidade da pessoa humana, a cidadania corresponde a um dos fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito, podendo ser exercida de forma política ou jurídica e representa a



possibilidade do indivíduo participar ativamente da atividade estatal. Para além disso, a ação popular e a ação civil pública constituem mecanismos jurídicos de controle da atividade estatal. Especificamente sobre a ação civil pública, esta se revela um poderoso instrumento de tutela coletiva.

A ação civil pública, sob aspecto puramente formal, não é considerada um direito fundamental, uma vez que não consta do rol de direitos fundamentais previstos na Constituição. Ao contrário, do ponto de vista material, a ação civil pública constitui direito fundamental, pois representa um meio de proteção de diversos direitos, especialmente dos novos direitos se manifestando como uma das formas de acesso à justiça. Além disso, o procedimento de julgamento da ação civil pública possui previsão legal na Lei 7.345/85 e a Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor, artigos 81 a 104) que juntas formam um verdadeiro microsistema para a defesa dos direitos metaindividuais. Quanto à sua abrangência, abrange os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, tais como: tutela do meio ambiente; direitos do consumidor, idoso, criança e adolescente; bens de valor histórico e paisagístico, dentre vários outros que se enquadrem na categoria de direitos metaindividuais (MARINONI, 2016, p.820-821).

Entretanto, ainda a respeito do cabimento da ação civil pública, necessário fazer uma ressalva quanto a sua aplicação envolvendo tributos, contribuições previdenciárias, fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) ou outros fundos institucionais em que possa determinar individualmente os seus beneficiários, tais situações não comportam defesa por meio de ação civil pública, conforme vedação expressa do art. 1º, parágrafo único da Lei 7347/85.

Noutro sentido, acerca da legitimidade ativa, o artigo 5º da Lei 7347/85 assim dispõe:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:  
I - o Ministério Público;  
II - a Defensoria Pública;  
III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;  
IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista  
V - a associação que, concomitantemente:  
a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil  
b) **inclua, entre suas finalidades institucionais**, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1985. Sem grifo no original).

Almeida (2009, p. 122-123), esclarece que se trata de rol taxativo, entretanto necessário frisar se trata de legitimidade concorrente, onde a atuação de um dos legitimados não impede que outro ingresse concomitantemente com ação individual, visando resguardar direito próprio. Além disso, existe a possibilidade de se ingressar individualmente sobre a mesma demanda já abrangida por uma ação civil pública.

Dentre os legitimados, de forma semelhante ao controle concentrado, existe a diferenciação entre os legitimados especiais e os universais, onde exige-se dos primeiros a demonstração de pertinência temática. A doutrina entende que os legitimados previstos nos incisos I, II, III, e partidos políticos são considerados universais, enquanto que os demais (entes paraestatais e associações) são considerados legitimados especiais. No caso dos partidos políticos, embora sejam associações civis, a sua finalidade constitucional de assegurar o estado democrático de direito lhe garante legitimidade universal (SIQUEIRA JÚNIOR, 2017, 494-495).

Ademais, quanto à pertinência temática dos entes paraestatais, há posicionamentos que entendem que é necessário que haja relação entre as finalidades do ente e o objeto da ação, devendo este permanecer adstrito à esfera de atuação do ente. Dessa forma, a título de exemplo, uma entidade autárquica estadual que possui como finalidade a defesa do meio ambiente estará restrita a propor ação civil pública que vise a defesa do meio ambiente na área correspondente ao seu estado de atuação. Também são considerados legitimados os Procons (mesmo sem personalidade jurídica) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Com relação às associações, estas podem ser consideradas representantes da sociedade civil e abrangem sindicatos, cooperativas e outras entidades de caráter associativo. A jurisprudência já se consolidou no sentido de que uma associação não precisa mover a ação em favor de todos os seus filiados, bastando somente que se cumpra o requisito da pertinência temática (ALMEIDA, 2009, p. 142-144).

De outro norte, o mandado de segurança coletivo pode ser definido como uma garantia constitucional, sendo uma espécie inclusa dentro do gênero mandado de segurança, uma vez que ambas as ações possuem o mesmo objetivo: proteger direito líquido e certo que não se encontra amparado em “habeas data” ou “habeas corpus” e ser aplicado contra ato ou omissão, revestido de ilegalidade ou abuso de poder, praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício das atribuições do Poder Público. Portanto, verifica-se a existência de dois

pressupostos fundamentais para o cabimento desta ação: o direito líquido e certo que pode ser definido, sinteticamente, como aquele que reúna plausibilidade e certeza (comprovado documentalmente na propositura da petição inicial); o ato ilegal ou abuso de poder, o qual será emanado por autoridade e que cause violação à lei ou aos princípios constitucionais (BULOS, 1996, p.34-41).

Acerca da legitimidade ativa, a Constituição de 1988 prevê que serão legitimados para propor a ação: partido político com representação no congresso nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (BRASIL, 1988). No âmbito infraconstitucional, o artigo 21 da Lei 12016/09 (disciplina o mandado de segurança individual e coletivo) prevê os mesmo legitimados.

Como se vê, a Constituição prevê a necessidade das entidades de classe e organizações sindicais demonstrarem pertinência temática, não especificando nenhuma restrição aos partidos políticos. Ocorre que, conforme previsão do artigo 21 da Lei 12016/09, a impetração de mandado de segurança coletivo pelo partido político está restrita à “defesa dos seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária” (BRASIL, 2009).

Por fim, o mandado de injunção pode ser conceituado como uma ação constitucional que possui como objetivo sanar uma omissão legislativa (total ou parcial) quando esta impedir o pleno exercício de direitos constitucionais e as prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania. Sua natureza pode ser definida como mandamental constitutiva, pois num primeiro momento será analisada a existência da omissão e, posteriormente, o poder judiciário definirá a norma a ser aplicada ao caso concreto, exercendo assim o juízo de equidade. Com relação a modalidade coletiva, embora este não possua previsão constitucional, o STF pacificou a jurisprudência no sentido de que é admissível o mandado de injunção coletivo (SIQUERIA JÚNIOR, 2017, p. 411-415; 425). Atualmente, o mandado de injunção coletivo apresenta previsão infraconstitucional, regulamentado pela Lei 13.300/2016.

Sobre a legitimidade ativa, Oliveira (2004, p. 124-125), esclarece que a legitimidade do mandado de injunção é ampla e compreende pessoas físicas, jurídicas (tanto de direito público como de direito privado), engloba até mesmo os entes despersonalizados. Ademais, como se trata de processo subjetivo, exigem-se

as mesmas condições da ação e pressupostos processuais dos processos comuns, inclusive devendo possuir interesse na elaboração da norma.

Especificamente sobre o mandado de injunção coletivo, a legitimidade ativa deste foi regulamentada no artigo 12 da Lei 13.000/2017, o qual dispõe:

Art. 12. O mandado de injunção coletivo pode ser promovido:

I - pelo Ministério Público, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis;

II - por partido político com representação no Congresso Nacional, **para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas de seus integrantes ou relacionados com a finalidade partidária;**

III - por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano, **para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas em favor da totalidade ou de parte de seus membros ou associados, na forma de seus estatutos e desde que pertinentes a suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial;**

IV - pela Defensoria Pública, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal .

Parágrafo único. Os direitos, as liberdades e as prerrogativas protegidos por mandado de injunção coletivo são os pertencentes, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria (BRASIL, 2016. Sem grifo no original).

Assim, verifica-se que a legislação infraconstitucional estabeleceu rol taxativo de legitimados para propositura de mandado de injunção, os quais deverão demonstrar pertinência temática em cada caso, entretanto tal exigência não encontra previsão constitucional.

### 3 CONTROVÉRSIAS ACERCA DO INTITUTO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

A ampliação do rol de legitimados para ingressar no controle concentrado de constitucionalidade ocasionou um aumento no número de ações, situação que fez com que o STF adotasse interpretações restritivas no intuito de frear a multiplicação de ações. A pertinência temática, como já explorado no item 2.2 deste trabalho, constitui uma das formas de interpretações restritiva adotada pelo STF.

Entretanto, a pertinência temática tem sofrido críticas por parte da doutrina. Dessa forma, neste capítulo far-se-á um estudo acerca das principais controvérsias que a circundam. Em um primeiro momento, será feita uma análise da pertinência temática como um requisito subjetivo dentro do processo objetivo. Posteriormente, serão analisadas outras controvérsias, inclusive no controle difuso e com relação á hermenêutica constitucional. Por fim, será realizada uma análise com base nas estatísticas atuais do STF.

### 3.1 A PERTIÊNCIA TEMÁTICA E A NATUREZA OBJETIVA DO CONTROLE CONCENTRADO

Conforme já estudado no tópico 1.2.2 deste trabalho, o controle concentrado de constitucionalidade surgiu na Áustria e se consolidou como um sistema que não objetivava decidir casos concretos, mas apenas analisar a constitucionalidade da norma impugnada. De forma análoga, a Constituição de 1988 consolidou o controle concentrado de constitucionalidade com natureza objetiva.

A natureza objetiva constitui uma das principais características da jurisdição constitucional abstrata e se contrapõe a natureza subjetiva da jurisdição comum. Isso porque, o controle abstrato de constitucionalidade não visa a solução de lides em caráter subjetivo ou coletivo, mas a defesa da ordem jurídica e da supremacia constitucional (PALU, 2001, p. 192).

Porém, Rangel (2017, p. 113) esclarece que mesmo que a natureza do processo seja objetiva, não há como negar que haja interesses subjetivos por detrás da propositura de ações diretas, até porque haverá grupos que irão se interessar na declaração de inconstitucionalidade ou não de determinada norma, uma vez que pretendem se beneficiar da decisão. Ocorre que, mesmo que haja certo grau de subjetividade, esta não é decisiva uma vez que ao processo objetivo não se aplicam as mesmas exigências do processo civil comum.

Nesse sentido, necessário esclarecer que se deve ter cautela ao se aplicar os princípios do processo comum ao processo objetivo para que este não seja desvirtuado, especialmente no que tange às condições da ação. Inclusive, isso faz com que alguns doutrinadores não utilizem o termo “jurisdição constitucional”, mas função constitucional especial ou função política, este último já foi adotado pelo STF em alguns julgamentos. Ademais, deve-se ater que nas ações diretas não há

conflitos de interesses concretos ou individuais, ou seja, não há lide. Assim, trata-se de um sistema que comporta inúmeras especificidades. Primeiramente, com relação as “partes do processo”, termo que não guarda o mesmo sentido daquele utilizado no processo subjetivo em que se configuram como autor e réu. Ademais, embora haja um rol de legitimados ativos previstos no artigo 103 da Constituição, este configura como rol de autoridades e entidades públicas e privadas que o legislador constituinte entendeu como possuidoras de representatividade e comprometimento para provocar o controle abstrato de constitucionalidade. Em determinados casos, caberá ao Advogado Geral da União (AGU) promover a defesa do texto impugnado, além disso, cabe ao Procurador Geral da República emitir parecer acerca da inconstitucionalidade da norma atacada. Tendo em vista que os interesses subjetivos não prevalecem, a legislação veda a intervenção de terceiros, porém admite-se a participação do “*amicus curiae*” e a realização de audiências públicas (TAVARES, 2008, p.242-248; 251-252).

Dentre outras características fundamentais do processo objetivo, necessário frisar que depois de proposta a ação, não se admite desistência. Também não é admitida a arguição de suspeição, apenas a de impedimento caso o magistrado tenha atuado no processo como requerente, requerido, Advogado Geral da União ou Procurador Geral da República. Em casos urgentes, poderá o relator dispensar informações e levar a ação a julgamento, conforme Regimento Interno do STF. Também é incabível a ação rescisória e execução da decisão. Por fim, o STF não pode agir de ofício, ficando restrito ao pedido, mas não a causa de pedir (CLÉVE, 2000, p. 146-155).

Diante de todas essas especificidades, verifica-se o sólido interesse do constituinte em promover instrumentos de defesa da ordem constitucional na forma de um interesse geral e público. Ocorre que, ao exigir pertinência temática como um requisito de admissibilidade, o STF tem violado a concepção objetiva do controle abstrato de constitucionalidade. Isso porque, trata-se de exigência que requer que o legitimado especial demonstre que a norma impugnada viola os seus interesses. Assim, diante da exigência de pertinência temática, o processo objetivo é visto como um meio de que o legitimado universal resguarde os seus interesses, o que não é compatível com natureza objetivo das ações diretas a qual entende que os interesses subjetivos são irrelevantes. Tal limitação seria até aceitável se fosse restrita às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, uma

vez que estas se tratam de entidades de direito privado e que não guardam separação clara entre a defesa dos seus próprios interesses e do interesse público, porém tal justificativa não se aplica aos demais legitimados especiais (RANGEL, 2017, p. 115).

Nesse mesmo sentido:

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 sistema de fiscalização abstrata de normas (MENDES, BRANCO, 2008, p. 1185. Com grifo no original).

Sobre o interesse de agir, este se configura como um requisito típico dos processos subjetivos. Basicamente, interesse de agir pode ser definido como a necessidade de satisfazer um interesse através do processo. Trata-se da necessidade de mover a máquina jurisdicional a fim de corrigir ou satisfazer uma demanda de direito material. Também se deve se considerar se o meio jurisdicional eleito é adequado para resolver a lide. Logo, para verificar a presença do interesse de agir, é necessário comprovar necessidade e adequação (THEODORO JÚNIOR, 2016, p.163-165).

Vainer (2009, p. 209-210), entende que não faz sentido a exigência de pertinência temática, pois não há interesse de agir dentro de um processo objetivo. Aliás, como bem explica, o interesse de agir é uma condição da ação inerente ao processo civil comum. Porém, tratando-se de processo objetivo, prevalece o interesse público e não os que são particulares. Assim, inegável que o requisito da pertinência temática traz implicações práticas negativas, pois diversas ações deixam de ser conhecidas porque os legitimados não comprovaram a existência deste requisito.

### 3.2 DIVERGÊNCIAS NA APLICAÇÃO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA NO CONTROLE DIFUSO E CONCENTRADO

Além das contradições entre a pertinência temática e a natureza objetiva do controle abstrato, necessário ressaltar outros pontos controvertidos a respeito do

instituto. Em primeiro lugar, conforme esclarece Rangel (2017, 116-118) a exigência de pertinência temática cria uma distinção entre legitimados especiais e universais, porém a mesma não existe na Constituição. Isso se torna problemático, pois tal restrição existe apenas na jurisprudência do STF e cria uma diferenciação entre os legitimados previstos no art. 103 da Constituição, como se atribuísse maior destaque aos legitimados universais em detrimento dos especiais.

Nesse sentido, alerta Marinoni (2016, p. 1072): “especialmente quando a legitimidade é atribuída por norma constitucional para a instauração da fiscalização abstrata de norma, a limitação judicial torna-se extremamente problemática”.

Tavares (2011, p. 113-114), entende que o a pertinência temática guarda problemática relevante, uma vez que o rol do art. 103 da Constituição é taxativo. Ou seja, o texto constitucional já restringe o acesso ao controle abstrato de normas a apenas alguns legitimados. Assim, para que a pertinência temática fosse incluída no ordenamento jurídico brasileiro, dever-se-ia seguir o procedimento adequado através de emenda constitucional e não através da forma jurisprudencial. Ademais, tendo em vista que para ser objeto do controle concentrado de normas, a lei deve atender aos requisitos de generalidade, abstração e possuir efeitos “*erga omnes*”. Assim, é curioso que o STF exija a demonstração de pertinência temática no sentido de que a norma impugnada atinge diretamente os interesses dos legitimados especiais.

Em sentido contrário, Queiroz Neto (2003, p. 72), entende que a construção da pertinência temática constitui uma medida equilibrada para conter o número de ações que tramitariam no STF. Para o autor, a construção da pertinência temática representou uma solução equilibrada para assegurar que o STF mantenha suas condições de julgamento e, ao mesmo tempo, mantém a legitimidade dos entes privados.

Sob outra ótica, interessante analisar a configuração da legitimidade ativa dos partidos políticos nos controles concentrado e difuso. Os partidos políticos, no controle concentrado, não estão sujeitos à exigência de pertinência temática. O único requisito exigido pela Constituição é que o partido deve possuir representação no Congresso Nacional, nesse aspecto já se firmou jurisprudência no sentido de que a perda de representação no congresso não obsta a legitimidade para propor a ação (MARINONI, 2016, p. 1074-1075).

Ainda no âmbito jurisprudencial, interessante destacar que no julgamento da ADI nº 610-0 PI, onde se entendeu que os diretórios regionais dos partidos



políticos não gozam de legitimidade ativa para ingressar com ação direta de inconstitucionalidade no STF. No mesmo acórdão, verifica-se que na ótica do Tribunal, a legitimidade dos partidos políticos está restrita aos diretórios nacionais, pois os diretórios estaduais representariam os interesses dos partidos apenas no âmbito estadual (BRASIL, 1991). Com relação à ação civil pública, conforme mencionado no item 2.3, os partidos políticos guardam legitimidade universal. Controvérsia maior reside quando a discussão abrange o mandado de segurança coletivo.

No mandado de segurança coletivo, a legitimidade do partido político está prevista diretamente na constituição. Ocorre que a Lei 12016/09, em seu artigo 21, determina a existência de pertinência temática para que o partido político impetre o mandado de segurança coletivo, ou seja, a legislação infraconstitucional criou um requisito novo que não existe na Constituição e delimita o alcance da norma constitucional.

Siqueira Júnior (2017, p. 464-469), entende que tal restrição é problemática, uma vez que não caberia à norma infraconstitucional limitar o alcance da constituição. Além disso, os partidos políticos desempenham um papel fundamental para manutenção do Estado Democrático de Direito e do regime democrático, logo deveriam ter legitimidade para impetrar o remédio constitucional em qualquer caso independente de pertinência temática. Aliás, a norma constitucional já tratou de prever restrições à atuação dos partidos políticos, por isso causa estranheza que uma lei ordinária acrescente novos empecilhos.

Ademais, a fim de viabilizar uma maior compreensão do tema, foi confeccionado o quadro sinóptico abaixo:

**Tabela 1: Quadro Sinóptico das objeções doutrinárias referentes à Pertinência Temática.**

Modalidade de controle	Ação	Previsão legal da pertinência temática	Objeções
Controle concentrado	ADI ADC ADPF ADO	Jurisprudencial	Ofensa à natureza objetiva da jurisdição constitucional abstrata
			Distingue os legitimados do art. 103 da CF.
			Deveria ser criada através de emenda constitucional e não na via jurisprudencial
Controle difuso	Ação Civil Pública	Entes paraestatais: doutrinária Associações: art. 5º, inciso V, “b” da Lei 7347/85	Não foram encontradas objeções a respeito.
	Mandado de Segurança Coletivo	Partido político- art. 21 da Lei 12016/09 Entidade de classe e associações: ar. 5º, inciso LXX, “b” da CF	A pertinência dos partidos políticos não está na CF, apenas na lei ordinária.
	Mandado de Injunção Coletivo	Art. 12 da Lei 13000/17	Não foram encontradas objeções a respeito.

Fonte: elaboração própria.

Da análise do quadro, a primeira impressão é que apenas no controle concentrado a pertinência temática foi incluída por via jurisprudencial, ao contrário do controle difuso onde na maioria das ações foi incluída na legislação infraconstitucional.

Por fim, com relação ao mandado de segurança coletivo, constata-se que a exigência de pertinência temática dos partidos políticos foi prevista apenas na legislação. Por outro lado, com relação as entidades de classe e associações, verifica-se que é o único caso em que a pertinência temática está prevista no texto constitucional.

### **3.2.1 Aportes da hermenêutica constitucional para refletir a pertinência temática**

Dentro do sistema jurídico, a interpretação do direito constitucional assume especial relevância quando comparada a interpretação dos demais ramos direito. Isso porque, a norma constitucional é dotada de supremacia uma vez que a

constituição ocupa o topo do sistema jurídico, estando as demais normas a ela subordinadas. Em princípio, necessário distinguir a interpretação da concretização constitucional, pois a primeira diz respeito a extrair o significado do texto legal a fim de entender o seu sentido, a segunda refere-se a efetivação da norma de forma concreta. Assim, embora ambas se tratem de conceitos distintos, guardam íntima relação e não podem ser dissociadas na prática (SARLET, 2016, p. 211-213).

Entretanto, para Hesse (1998, p. 61-63), interpretação poder ser definida como a própria concretização. Isso porque, a concretização possui estreita ligação com o entendimento do conteúdo da norma que, ao ser realizado pelo intérprete, assumirá as concepções do momento histórico em que este se insere o que fará com que possua uma pré-compreensão da norma e, para efetivar a norma, necessária se faz também a compreensão do problema a ser analisado. Assim, não existe uma interpretação constitucional desvinculada dos problemas concretos.

Ainda, deve-se ater que a constituição possui diversos termos vagos ou que possuem múltiplos significados, além de objetivos que vão muito além de estabelecer a organização estatal, pois também atribui ao Estado o cumprimento de metas relativas a direitos sociais e incorpora diversos preceitos éticos e morais, dentre muitas outras características que evidenciam a importância da interpretação constitucional para um Estado Democrático de Direito (MENDES, BRANCO, 2011, p. 94-95).

Conforme lecionam Barroso e Barcelos (2003, p. 27-30), o fato das normas constitucionais possuírem um conteúdo aberto lhes permite a atribuição de sentidos variados. Isso significa que a interpretação da constituição guarda uma relação íntima com o caso concreto, pois através dele serão determinados os princípios a serem aplicados e as finalidades que se pretende alcançar. Sobre esse aspecto, a nova interpretação constitucional representa um novo olhar sobre a constituição e seus princípios básicos a fim de assimilar os novos cenários que demandam a aplicação do direito constitucional e, para que isso se realize é fundamental a relação entre os fatos e o intérprete. Com relação aos fatos, estes permitem analisar os efeitos da interpretação da norma no caso concreto onde a vontade da constituição deve ser sempre respeitada, condição que deve ser observada pelo intérprete nos limites de sua discricionariedade.

Diante disso, colhe-se a lição de Canotillo (1998, p. 1147) o qual entende que diante das abstrações do texto constitucional a função do agente concretizador

é extremamente importante, uma vez que se trata do responsável por fazer com que a norma constitucional se conecte à realidade. Ainda, a respeito da concretização, verifica-se que a interpretação constitucional deve partir do texto legal previamente editado o que permite que o fenômeno da concretização aconteça em diversos segmentos: nível primário, correspondente aos princípios gerais e especiais; nível político-legislativo equivalente ao processo legislativo e, por fim, nível executivo e jurisdicional onde a norma será utilizada para solucionar casos concretos.

Ainda sobre os intérpretes da constituição, conforme já mencionado no item 1.1 deste trabalho, da análise da lição de Peter Häberle a interpretação constitucional não está mais restrita aos juízes, mas também a todos os cidadãos de forma individual ou integrada em grupos. Sob esta ótica, Monteiro (2012, p. 137-139) esclarece que os ideais de Häberle tiveram grande influência no ordenamento jurídico brasileiro em diversos pontos, mas especificamente na jurisdição constitucional através de audiências públicas promovidas no STF e também a previsão de “*amicus curiae*” inserida na Lei 9.868/99 (que disciplina o julgamento da ADI e ADC).

Ademais, existem princípios importantes que devem ser observados no momento da interpretação constitucional. Referidos princípios foram cunhados primeiramente pelo jurista alemão Konrad Hesse e, posteriormente, difundidos na doutrina portuguesa pelo jurista português José Gomes Canotilho e representam importantes balizadores da interpretação constitucional, especialmente com relação ao método hermenêutico-concretizador (MENDES, BRANCO, 2011, p. 106).

O princípio da unidade da constituição corresponde à ideia de que a constituição não deve ser interpretada por partes, mas sim como um todo, ainda mais considerando que não existe hierarquia entre as normas constitucionais. Trata-se de um princípio amplo, ao qual estão relacionados outros princípios de interpretação, como o princípio do efeito integrador, o qual significa a prioridade na integração política e social na interpretação da constituição. Também existe o princípio da concordância prática, o qual determina que os bens jurídicos tutelados pela constituição devem estar coordenados e a interpretação de um direito fundamental não deve extrapolar a incidência de outro. Nesta mesma linha, está o princípio da ponderação que corresponde à amenização do conflito entre bens jurídicos constitucionalmente tutelados. Por fim, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade que trazem à tona a ideia de um Estado não arbitrário que

incorpore o dever de proteção para com os direitos fundamentais (SARLET, 2016, p. 215-221).

Outro princípio norteador da hermenêutica constitucional é o princípio da máxima efetividade da constituição. Trata-se de princípio intimamente ligado a ideia de eficácia das normas constitucionais, ou seja, a aptidão das mesmas a gerar efeitos. Nesse sentido, o princípio da máxima eficácia significa que a constituição deve ser sempre interpretada em sentido amplo, principalmente no que se refere aos direitos fundamentais. Relacionado a ideia de máxima efetividade, está o princípio da força normativa da constituição, o qual determina que a norma constitucional deve ser interpretada em concordância ao seu contexto histórico e atualização (MENDES, BRANCO, 2011, p. 108-109).

Ainda, o princípio da interpretação conforme a constituição o qual traz a ideia de que a lei deve ser sempre interpretada em conformidade com a constituição, nunca o contrário, ao risco de adentrar em inconstitucionalidade. Por fim, o princípio da conformidade funcional determina que a interpretação constitucional não deve extrapolar os limites das competências determinadas pela própria constituição (PEIXINHO, 2000, p. 87-88).

Diante de todo exposto, imperioso tecer algumas considerações acerca da pertinência temática diante dos princípios da hermenêutica constitucional. Em primeiro lugar, com relação ao princípio da máxima efetividade da constituição, causa estranheza a interpretação do STF no sentido de criar uma interpretação restritiva como a da pertinência temática, ainda mais se considerar que o legislador constitucional promoveu a transição do modelo de legitimidade exclusiva do Procurador Geral da República para o modelo de legitimidade concorrente, onde incorporou uma série de legitimados, inclusive entes privados. Aliás, conforme Rangel (2017, p. 118), considerando que os direitos e garantias fundamentais devem ser interpretados em sentido amplo, soa estranho que a jurisprudência crie novos requisitos de admissibilidade que não estão previstos na Constituição.

Além disso, considerando o princípio da conformidade funcional, o STF não poderia usurpar competências inerentes aos poderes executivo e legislativo. Inclusive, a respeito da relação deste princípio com o Tribunal Constitucional, Canotillo (1999, p. 1150) complementa:

O seu alcance primeiro é este: o órgão (ou órgãos) encarregado da interpretação da lei constitucional não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido (Ehmke). É um princípio importante a observar pelo Tribunal Constitucional, nas suas relações com o legislador e o governo, e pelos órgãos constitucionais nas relações verticais de poder (Estado/regiões, Estado/autarquias locais).

Nessa mesma ótica, Rangel (2017, p. 118) entende ser problemática a criação de novos requisitos de admissibilidade no controle concentrado é problemática, porque aparentemente não respeita o princípio da separação dos poderes. É que a atividade legislativa positiva, ou seja, criação e modificação das normas é exclusiva do Congresso Nacional e não caberia ao STF estabelecer novas limitação além daquelas expressas no texto da Constituição. No mais, frisa-se que a função do STF é atuar como legislador negativo.

### 3.3 A PERTINÊNCIA TEMÁTICA NO STF: UMA ANÁLISE DAS ESTATÍSTICAS DO TRIBUNAL

A pertinência temática representa uma forma de restringir o acesso ao controle concentrado. Assim, neste tópico serão analisados alguns dados estatísticos do STF a fim de verificar o seu papel como tribunal constitucional, bem como outros aspectos referentes À propositura de ações diretas.

Com relação ao sistema de estatísticas do STF, necessário ressaltar que as mesmas são atualizadas diariamente. Os dados utilizados para este trabalho foram coletados em 02 de julho de 2019, logo estão atualizados até a referida data e disponíveis nos Anexos “B” e “C” deste trabalho.

Acerca dos dados estatísticos, verifica-se que para fins de análise, os processos são distribuídos em competência recursal, onde estão compreendidos os agravos de instrumento, recursos extraordinários e agravos em recursos extraordinários; e competência originária, a qual compreende todos os demais processos, inclusive as ações do controle concentrado. Nesse sentido, foi confeccionado o quadro abaixo a fim de facilitar a visualização do acervo atual do STF:

**Tabela 2: Quantidade processos do STF divididos por competências.**

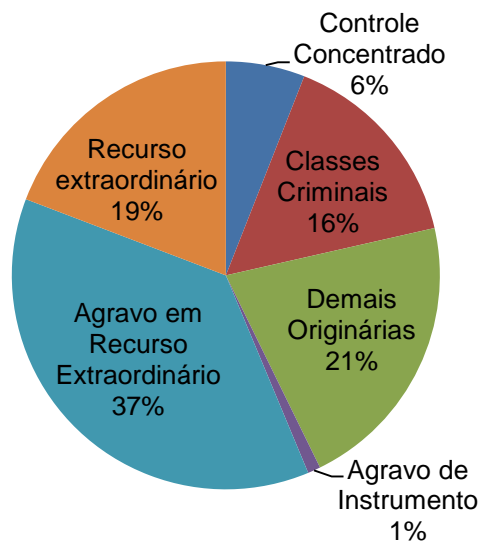
Competência		Quantidade	Total por classe	Total geral
Competência Originária	Controle Concentrado	2193	15703	36801
	Classes Criminais <sup>2</sup>	5688		
	Demais Originárias <sup>3</sup>	7822		
Competência Recursal	Agravo de Instrumento	354	21098	
	Agravo em Recurso Extraordinário	13674		
	Recurso extraordinário	7070		

Fonte: elaboração própria.

A fim de sistematizar as informações obtidas, foi confeccionado o gráfico abaixo:

<sup>2</sup> Conforme sistema de estatística do STF, esta categoria inclui: ação penal, execução de pena, extensão, habeas corpus, inquérito, prisão preventiva para extradição, recurso em habeas corpus, revisão criminal.

<sup>3</sup> Conforme sistemas de estatística do STF, esta categoria inclui: ação cautelar, ação civil originária, ação de impedimento, ação originária, ação originária especial, ação rescisória, ação de suspeição, conflito de competência, exceção de incompetência, habeas data, intervenção federal, mandado de injunção, mandado de segurança, petição, proposta de súmula vinculante, reclamação, recurso em mandado de segurança, suspensão de liminar, suspensão de segurança, suspensão de tutela provisória, tutela provisória antecedente.

**Figura 1: Acervo processual do STF por competência.**

Fonte: elaboração própria.

Da análise das informações sistematizadas acima, torna-se possível visualizar que as ações do controle concentrado de constitucionalidade, ou seja, processos objetivos ocupam uma pequena parcela (6%) de todos os processos que tramitam atualmente no STF. Com relação às demais competências originárias, excluído o controle concentrado, verifica-se que compreendem 21% dos processos. Por outro lado, cerca de 57% (soma dos percentuais de recurso extraordinário, agravo em recurso extraordinário e agravos de instrumento) dos processos são referentes à competência recursal.

Vainer (2009, p. 257), entende que deve haver equilíbrio entre a competência recursal e originária do STF. Complementa, ainda, que o elevado número de recursos extraordinário e, conseqüentemente, do acervo processual do STF não deve servir de justificativa para a adoção de posicionamentos demasiadamente restritivos no controle concentrado. Além disso, o legislador tem adotado medidas a restringir a propositura de recursos extraordinários, dentre as quais a súmula vinculante e a repercussão geral.

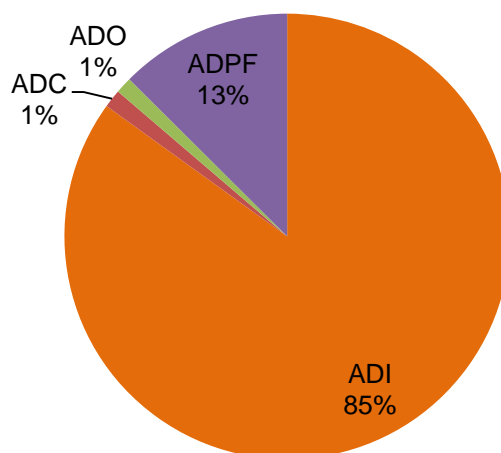
Ademais, Oscar Vilhena Vieira (2008, p. 447-450), ao discorrer sobre as competências do Supremo Tribunal Federal as classifica em algumas modalidades. A primeira seria a de um tribunal constitucional, onde o STF promove o julgamento das ações diretas, as quais representam um processo majoritariamente político. Ademais, também exerce função de foro especializado ao processar ações criminais



envolvendo autoridades de alto escalão, competência que tem sobrecarregado o Tribunal devido aos inúmeros casos criminais envolvendo autoridades. Outra competência é a de apreciar atos secundários do Congresso ou do Poder Executivo, além do julgamento de uma série de outros tipos de ações envolvendo extradição, ações cíveis, mandados de segurança, dentre outros. Por fim, o Supremo também funciona como tribunal de última instância, onde se enquadra a sua competência para julgar recursos extraordinários e agravos de instrumento, os quais também contribuíram para a sobrecarga de processos que atinge o Tribunal.

Acerca desse rol de competências (previstas no art. 102 da Constituição), deve-se analisar que nem todas possuem relação com a função de guarda da constituição, a qual é a função primordial do STF enquanto Tribunal Constitucional. Além disso, determinadas questões poderiam ser transferidas para a competência do Superior Tribunal de Justiça o qual possui competência para julgar ações referentes ao direito federal comum, dentre essas questões pode-se citar: competência penal (art. 102, I, “c” da Constituição), litígio entre Estado estrangeiro e ente federativo (art. 102, I, “e” da Constituição), julgamento das ações contra o Conselho Nacional de Justiça e Conselho Superior do Ministério Público (art. 102, I, “f” da Constituição), dentre outras (VAINER, 2009, p. 261-265).

De outro norte, no que tange ao controle concentrado de constitucionalidade, verifica-se que das 2193 (duas mil cento e noventa e três) ações que tramitam atualmente no STF, a maior parte delas é composta por ADI’s (84,95%) e ADPF’s (12,54%), enquanto que as ADC’s e ADO’s aparecem em menor quantidade (1,32% e 1,19%, respectivamente). Para melhor visualização destes dados, foi confeccionado o gráfico abaixo:

**Figura 2: Estatísticas do controle concentrado.**

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, no que tange aos demandantes mais frequentes no controle concentrado, necessário tecer algumas considerações. Primeiramente, ressalta-se que os dados disponíveis nas estatísticas do STF consideram os processos finalizados após o ano de 2000 e os que estão em tramitação até a data de consulta, ou seja, 02 de junho de 2019 (referidos dados encontram-se disponíveis no Anexo C deste trabalho).

Assim, no que tange à ADI, verifica-se que dentre os cinco demandantes mais frequentes estão o Procurador-Geral da República (com 1022 ações), seguido do Conselho Federal da OAB (152 ações) e do Partido Democrático Trabalhista (com 135 ações), legitimados universais. Por fim, dentre os legitimados especiais estão o Governador do Estado de São Paulo (com 131 ações) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (com 130 ações).

Com relação à ADPF, dentre os cinco maiores demandantes, há apenas um legitimado especial o qual é o Governador do Estado da Paraíba com 12 ações. De forma semelhante, na ADC, o Governador do Distrito Federal aparece entre os cinco maiores demandantes com 4 ações. Situação curiosa acompanha a ADO, uma vez que dos sete demandantes mais comuns, três são legitimados especiais, a saber: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (3 ações), Associação dos Delegados de Polícia e Associação Nacional dos Agentes de Segurança da União (2 ações cada).

Por fim, verifica-se que os legitimados especiais, ou seja, aqueles que devem demonstrar pertinência temática, configuram-se como importantes participantes do controle concentrado de constitucionalidade, assim a existência de uma interpretação excessivamente restritiva poderia dificultar o acesso destes legitimados ao controle concentrado. Aliás, como já mencionado, o controle concentrado ocupa uma parcela pequena de todos os processos que tramitam no STF, logo ao que tudo indica não apenas a ampliação do rol de legitimados para ingresso nas ações diretas ocasionou o excessivo número de processos, mas também a grande quantidade de competências atribuídas ao Supremo Tribunal Federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste trabalho, foi possível concluir que a exigência de pertinência temática pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no controle concentrado de constitucionalidade aparentemente viola as disposições acerca da legitimidade ativa na propositura das ações diretas, especificamente com relação à forma como foi prevista na Constituição Federal. Nesse sentido, diversos argumentos foram levantados pela doutrina conforme reunidos neste trabalho.

Primeiramente, destacou-se que o controle de constitucionalidade abstrato tal qual foi concebido no Brasil, teve origem no sistema austríaco de idealização de Hans Kelsen. Tal sistema estabelecia a existência de uma corte específica para julgar a constitucionalidade das leis e atuando como verdadeiro legislador negativo, com objetivo de excluir do ordenamento jurídico a lei considerada inconstitucional. Dessa forma, restou evidenciado que a jurisdição constitucional assume um caráter objetivo, uma vez que os processos em controle abstrato de constitucionalidade não visam satisfazer ao interesse das partes, mas tão somente à manutenção da supremacia constitucional.

Além disso, os processos objetivos apresentam uma série de características especiais que os diferem dos processos subjetivos. Isso porque, não visam solucionar um conflito em si, mas tão somente averiguar se a lei ou ato normativo impugnado está em conformidade com a constituição, logo nem todos os atributos do direito processual comum guardam compatibilidade com os processos objetivos. Especialmente, no que tange as condições da ação, o interesse de agir é um requisito que significa a utilização do processo a fim de resguardar um direito relacionado aos anseios da parte.

Por isso, evidenciou-se que a pertinência temática é uma exigência que possivelmente contradiz com a natureza objetiva do controle concentrado. Isso porque, trata-se de exigência de que seja demonstrada a correlação entre a norma impugnada e os interesses de quem pretende impugná-la, ou seja, muito semelhante ao interesse de agir. Nesse sentido, necessário esclarecer que a isenção do interesse de agir não é absoluta, até porque determinados grupos poderão ser beneficiados com a exclusão da norma do sistema jurídico. Porém, em se tratando de processo objetivo, tais interesses deveriam ser considerados secundários e não determinantes.

Além disso, destacaram-se outros aspectos polêmicos da pertinência temática. No que tange à sua exigência, esta não é para todos os legitimados previstos no art. 103 da Constituição, mas somente para as Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado e Distrito Federal e, por fim, para as confederações sindicais e entidades de classe em âmbito nacional, os chamados legitimados especiais. Ocorre que o rol do art. 103 é taxativo, portanto a Constituição não prevê nenhuma distinção entre os legitimados para propor ações diretas, situação que foi exclusivamente criada pela jurisprudência do STF.

Ainda, foi realizado um comparativo entre alguns pontos polêmicos envolvendo também as ações do controle difuso, especialmente com relação aos partidos políticos que não necessitam demonstrar pertinência temática no controle concentrado nem na ação civil pública, porém necessitam demonstrar para o mandado de injunção coletivo e mandado de segurança coletivo. Com relação a este último, polêmica maior reside no fato da lei ter criado a exigência para demonstração de pertinência temática a qual não estava prevista na Constituição, nesse caso a lei ordinária, aparentemente, restringiu o alcance da constituição.

Nesta mesma linha, através de um breve olhar hermenêutico, especialmente à luz dos princípios que regem a interpretação constitucional, novas contradições foram evidenciadas com relação à pertinência temática no controle concentrado. Isso porque, o STF adotou uma interpretação que restringiu o alcance da constituição o que pode ter contrastado com o princípio da máxima efetividade. Ademais, a função precípua do Tribunal Constitucional é a de ser um legislador negativo, mas no caso da pertinência temática assim como em inúmeros outros, ao que tudo indica, o STF atuou como legislador positivo, pois criou um novo requisito de admissibilidade o que, em tese, seria de competência do Congresso Nacional em emenda constitucional.

Por fim, após realizada a análise das estatísticas do controle concentrado disponíveis no “*site*” do STF, verificou-se que os processos de controle concentrado ocupam uma parcela muito pequena (6%) de todos os processos que tramitam atualmente no STF. Assim, é possível que o verdadeiro “vilão” da enorme carga processual do STF seja o seu enorme número de competências, especialmente no que tange ao julgamento de recursos. Dessa forma, fica abalada a justificativa de que a pertinência temática seria um meio de restringir a quantidade de processos

que desembocam no STF. Aliás, ainda com base nas estatísticas, constatou-se que os legitimados especiais são importantes participantes do controle concentrado de constitucionalidade e a exigência de pertinência temática poderia dificultar esta participação.

Por todo exposto, verificou-se que o objetivo da pesquisa restou atingido, pois foi realizado um estudo acerca das principais objeções doutrinárias com relação ao instituto da pertinência temática. Aliás, as estatísticas atuais do STF também foram objeto de análise.

Dessa forma, os argumentos acima demonstrados embasam a ideia de que a pertinência temática, da forma como foi concebida, aparentemente contraria a constituição a respeito da legitimidade ativa na propositura das ações diretas. Ademais, a intenção do legislador constitucional era justamente superar o modelo de legitimidade exclusiva do Procurador Geral da República e atribuir a um maior grupo de legitimados a possibilidade de ingressar no controle concentrado, a fim de consolidar uma sistemática de maior participação da sociedade na defesa da Constituição.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 895 p.

ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 203 p.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 452 p.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELOS, Ana Paula de. O Começo da História: o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p.25-65, 2003. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista23/revista23\\_25.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 576 p.

Brasil. Constituição (1965). Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário.. . Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc16-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc16-65.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.. . Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 05 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências.. . Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13300.htm)>. Acesso em: 18 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12016, de 07 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.. . Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm)>. Acesso em: 05 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 610. **Dj**. Brasília, 07 fev. 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1525539>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1157. **Dje**. Brasília, 04 dez. 2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1602015>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. 415 p.

CANOTILLO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almeida, 1999. 1416 p.

CLÉVE, Clèmerson Merlim. **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 484 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 398 p.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos interpretes da constituição : contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997. 55 p.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição = (Die normative Kraft der Verfassung)**. Porto Alegre: Fabris, 1991. 34 p.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. 576 p.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 319p.

MARINONI, Luiz Guilherme. Controle de Constitucionalidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 881-1355.

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. 357 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 1544 p.

MELO FILHO, João Aurino de. **Modelos de controle de constitucionalidade no direito comparado: influências no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16322-16323-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.



MONTEIRO, Roberta Corrêa de Araujo. Os contributos da hermenêutica constitucional de Peter Häberle para a democratização do processo constitucional e a influência de sua teoria no Brasil. In: JUST, Gustavo; REIS, Isaac. **Teoria Hermenêutica do Direito**: autores, tendências e problemas. Recife: Universitária Ufpe, 2012. p. 107-148.

OLIVEIRA, Heletícia Leão de. Teoria da Norma Jurídica no Neoconstitucionalismo Pós-Positivista: uma Concretização Constitucional além do Decisionismo. **Cadernos do Programa de Pós-graduação em Direito Ppgdir./ufrgs**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p.162-192, 2015. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/58740/35407>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

OLIVEIRA, Francisco Antonio de. **Mandado de Injunção Da Inconstitucionalidade por Omissão**: Enfoques trabalhistas Jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 307 p.

PALU, Oswaldo Luiz. Controle de constitucionalidade : conceitos, sistemas e efeitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. 356 p.

PEIXINHO, Manoel Messias. **A interpretação da Constituição e os Princípios Fundamentais**: Elementos para uma Hermeêutica Constitucional Renovada. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. 142 p.

QUEIROZ NETO, Luiz Vicente de Medeiros. A Pertinência Temática como Requisito da Legitimidade Ativa para o Processo Objetivo de Controle Abstrato de Normas. **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, Brasília, v. 15, n. 7, p.58-74, jul. 2003. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/21660/pertinencia\\_tematica\\_requisito\\_legitimidade.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/21660/pertinencia_tematica_requisito_legitimidade.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2018.

RANGEL, Gabriel Dolabela Raemy. Crítica à Pertinência Temática. **R.emerj**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p.101-124, 2017. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/117096/critica\\_pertinencia\\_tematica\\_rangel.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/117096/critica_pertinencia_tematica_rangel.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Constituição em perspectiva histórico-evolutiva: Dos antecedentes à afirmação do constitucionalismo moderno e do assim chamado Estado Constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 41-67.

\_\_\_\_\_, Ingo Wolfgang. Linhas Mestras da Interpretação Constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 212-227.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**: 34ª edição, revista e atualizada (até a Emenda Constitucional n. 67). 34. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2011. 927 p.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. *Direito processual constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 591 p.

STERN, Ana Luiza Saramago. O caso Marbury v. Madison: o nascimento do judicial review como artifício político. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 18, n. 3, p. 193-212, set./dez. 2016. Quadrimestral.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 211 p.

\_\_\_\_\_, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 630 p.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acervo processual**. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoinicio>. Acesso em 02 de jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Estatística**: estatística de ações do controle concentrado. 2019. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/estatistica/ControleConcentradoGeral/CC\\_Geral.mhtml](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/estatistica/ControleConcentradoGeral/CC_Geral.mhtml). Acesso em 02 de jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Glossário de Classes Processuais**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=entendainicio>. Acesso em 02 de jun. de 2019.

TAVARES, Aderruan Rodrigues. A Inconstitucionalidade da Pertinência Temática para os Legitimados Especiais do Controle Abstrato de Normas. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 9, n. 48, p.107-115, jan. 2012. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2129/1122>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 1279 p.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 57. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1244 p.

VAINER, Bruno Zilberman. **A Pertinência Temática e o controle concentrado de constitucionalidade**: o interesse de agir à luz do papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição. 2009. 315 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 2, n. 4, p.441-464, jul. 2008. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9674/Oscar%20Vilhena%20Vieira.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

**ANEXO(S)**

**ANEXO A – SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO DE CLASSES PROCESSUAIS DO  
STF (CONTINUA)**

<b>CLASSES PROCESSUAIS</b>	
<b>CLASSE</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
AC	Ação Cautelar
ACO	Ação Cível Originária
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI	Agravo de Instrumento
Almp	Arguição de Impedimento
AO	Ação Originária
AOE	Ação Originária Especial
AP	Ação Penal
AR	Ação Rescisória
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
AS	Arguição de Suspeição
CC	Conflito de Competência
Cm	Comunicação
EI	Exceção de Incompetência
EL	Exceção de Litispendência
Ext	Extradição
HC	Habeas Corpus
HD	Habeas Data
IF	Intervenção Federal
Inq	Inquérito
MI	Mandado de Injunção
MS	Mandado de Segurança
Pet	Petição
PPE	Prisão Preventiva para Extradição
PSV	Proposta de Súmula Vinculante
Rcl	Reclamação
RE	Recurso Extraordinário

**ANEXO A – SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO DE CLASSES PROCESSUAIS DO  
STF (CONCLUSÃO)**

<b>CLASSES PROCESSUAIS</b>	
<b>CLASSE</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
RHC	Recurso em Habeas Corpus
RHD	Recurso em Habeas Data
RMI	Recurso em Mandado de Injunção
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
RvC	Revisão Criminal
SIRDR	Suspensão do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
SL	Suspensão de Liminar
SS	Suspensão de Segurança
STP	Suspensão de Tutela Provisória
TPA	Tutela Provisória Antecedente
<b>Incidentes apartados</b>	
<b>Incidentes</b>	<b>Descrição</b>
Aas	Admissão de Assistente
IVC	Impugnação ao valor da causa
lfa	Incidente de falsidade
Ops	Oposição
Sper	Suspeição de perito
<b>Incidentes Processuais</b>	
<b>Incidentes</b>	<b>Descrição</b>
EE	Embargos à Execução
CS	Cumprimento de Sentença
EFP	Execução contra a Fazenda Pública
EP	Execução de Pena
Extn	Extensão
IAC	Incidente de Assunção de Competência
TPI	Tutela Provisória Incidental
<b>Recursos Internos</b>	
<b>Recursos</b>	<b>Descrição</b>
AgR	Agravo Regimental
ED	Embargos de Declaração
Edv	Embargos Divergentes
EI	Embargos Infringentes

## ANEXO B – ESTATÍSTICAS DO ACERVO ATUAL DO STF

Acervo Atual	Eletrônico	Físico	Soma:
<b>Originária</b>	14.330	1.373	<b>15.703</b>
<b>Recursal</b>	20.215	883	<b>21.098</b>
<b>Soma:</b>	<b>34.545</b>	<b>2.256</b>	<b>36.801</b>

Classes Recursais	Qtd.
<b>AI</b>	354
<b>ARE</b>	13.674
<b>RE</b>	7.070
<b>Soma:</b>	<b>21.098</b>

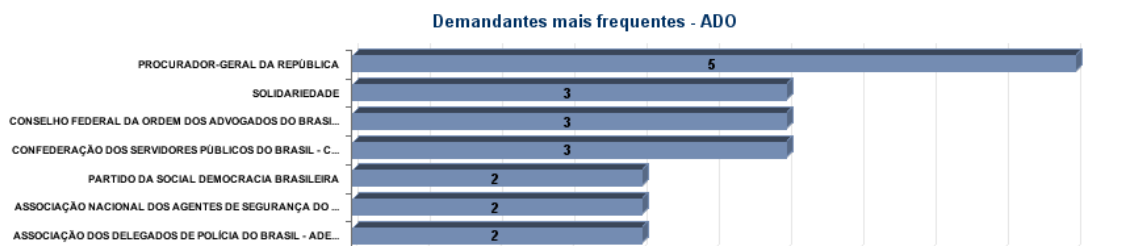
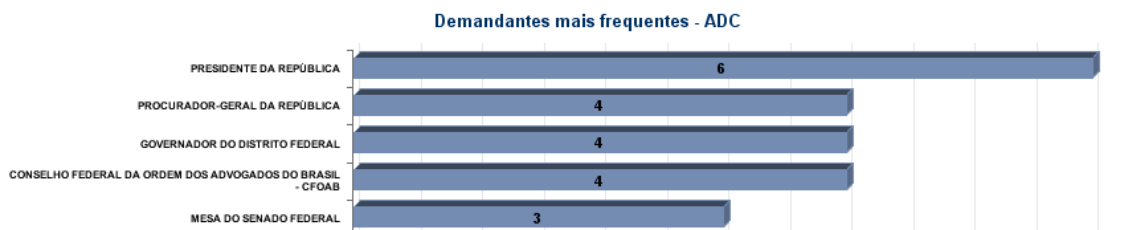
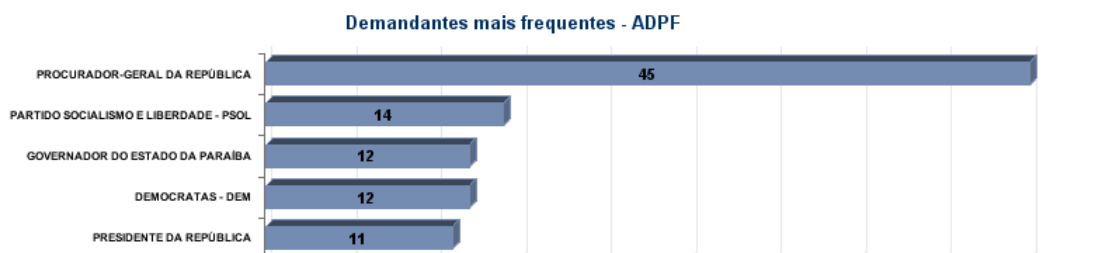
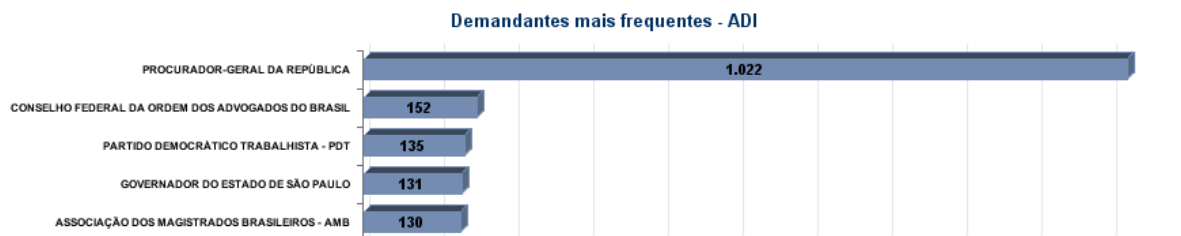
Controle Concentrado	Qtd.
<b>ADC</b>	29
<b>ADI</b>	1.863
<b>ADO</b>	26
<b>ADPF</b>	275
<b>Soma:</b>	<b>2.193</b>

Classes Criminais	Qtd.
<b>AP</b>	40
<b>EP</b>	14
<b>Ext</b>	76
<b>HC</b>	4.227
<b>Inq</b>	112
<b>PPE</b>	28
<b>RHC</b>	1.180
<b>RvC</b>	11
<b>Soma:</b>	<b>5.688</b>

Demais Originárias	Qtd.
<b>AC</b>	205
<b>ACO</b>	543
<b>AImp</b>	3
<b>AO</b>	112
<b>AOE</b>	3
<b>AR</b>	341
<b>AS</b>	5
<b>CC</b>	65
<b>EI</b>	1
<b>HD</b>	2
<b>IF</b>	3
<b>MI</b>	351
<b>MS</b>	1.451
<b>Pet</b>	388
<b>PSV</b>	41
<b>Rcl</b>	3.602
<b>RMS</b>	353
<b>SL</b>	104
<b>SS</b>	106
<b>STA</b>	37
<b>STP</b>	99
<b>TPA</b>	7
<b>Soma:</b>	<b>7.822</b>

Observação: Dados atualizados até 02/06/2019.

## ANEXO C – DEMANDANTES MAIS FREQUENTES NO CONTROLE CONCENTRADO



Observação: dados atualizados até 02/06/2019.