

MINISTRA MARIA ISABEL DINIZ GALLOTTI RODRIGUES  
MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA  
COORDENAÇÃO

BIANCA BARBOSA HERINGER  
GRACE ANNY DE SOUZA MONTEIRO  
PALMIRA CÂNDIDA FARIA SANTIAGO  
REJANE MARIA CHAVES DE MELO ROCHA NETTO  
ORGANIZAÇÃO

# REPENSAR A JUSTIÇA

Estudos em homenagem à  
Ministra Assusete Magalhães

PREFÁCIO: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

 editora  
D'PLÁCIDO

Fotografia: Min. Sebastião Reis

MINISTRA MARIA ISABEL DINIZ GALLOTTI RODRIGUES  
MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA  
COORDENAÇÃO

BIANCA BARBOSA HERINGER  
GRACE ANNY DE SOUZA MONTEIRO  
PALMIRA CÂNDIDA FARIA SANTIAGO  
REJANE MARIA CHAVES DE MELO ROCHA NETTO  
ORGANIZAÇÃO

# REPENSAR A JUSTIÇA

Estudos em homenagem à  
Ministra Assusete Magalhães





*Conselho Editorial*  
**Doutor Cláudio Roberto Cintra Bezerra Brandão**  
*Professor Titular da Universidade Federal de Pernambuco – Brasil*

**Doutora Sílvia Isabel dos Anjos Caetano Alves**  
*Professora da Universidade de Lisboa – Portugal*

**Doutor Georges Martyn**  
*Professor da Universidade de Ghent – Flanders/Bélgica*

**Doutora Agata Cecilia Amato Mangiameli**  
*Professora da Universidade de Roma II – Itália*

**Doutora Ana Elisa Liberatore Silva Bechara**  
*Professora Titular da USP – Brasil*

**Doutor Stelio Mangiameli**  
*Professor da Universidade de Teramo – Itália*

**Doutor José Geraldo de Sousa Junior**  
*Professor Titular da Universidade de Brasília – Brasil*

**Doutor Joaquim Portes de Cerqueira César**  
*Doutor em Direito Constitucional pela PUC/SP – Brasil*

**Doutor Thomas Law**  
*Doutor em Direito Comercial pela PUC/SP – Brasil*

**Doutor Marcelo Figueiredo**  
*Professor da PUC/SP – Brasil*

**Doutor João Grandino Rodas**  
*Professor Titular da USP – Brasil*

*Editor Chefe*  
**Plácido Arraes**

*Editor*  
**Tales Leon de Marco**

*Procuradora Editorial*  
**Bárbara Rodrigues**

*Capa projeto gráfico*  
**Fernanda Aquino**  
*(Fotografia por: Min. Sebastião Reis)*

*Diagramação*  
**Fernanda Aquino**  
**Bárbara Rodrigues**

Todos os direitos reservados.  
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios,  
sem a autorização prévia do Grupo D'Plácido.

Copyright © 2023, D'Plácido Editora  
Copyright © 2023, Os autores.

**Belo Horizonte**  
Av. Brasil, 1843, Savassi, Belo Horizonte, MG – CEP 30140-007  
Tel.: 31 3261 2801

**São Paulo**  
Avenida Paulista, 2073, Conjunto Nacional. – São Paulo, SP – CEP 01311-910

WWW.EDITORAPUBLICACOES.COM.BR PLACIDOPUBLICACOES@GMAIL.COM

340.114  
R336  
Tombo 13247

#### Catálogo na Publicação (CIP)

R425 Repensar a justiça : estudos em homenagem à Ministra Assusete Magalhães / Ministra Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues, Ministro Reynaldo Soares da Fonseca coordenação ; Bianca Barbosa Heringer... [et al.] organização. - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2023. 1194p.

ISBN 978-65-5589-799-9

1. Direito. 2. Direito Público 3. Magalhães, Assusete Dumont Reis, 1949- I. Rodrigues, Maria Isabel Diniz Gallotti II. Fonseca, Reynaldo Soares da III. Heringer, Bianca Barbosa IV. Montelero, Grace Anny de Souza V. Santiago, Palmira Cândida Faria VI. Rocha Netto, Rejane Maria Chaves de Melo.

CDDir: 341

Biblioteca responsável: Fernanda Gomes de Souza CRB-6/2472



## Sumário

Prefácio ..... 5

Apresentação ..... 7

### PARTE 1

DO SERRO AO PLANALTO: AMOR À  
JUSTIÇA ..... 23

---

1. Do Serro ao Planalto: amor à justiça ..... 25

*Roberto Rosas*

### PARTE 2

REFLEXÕES SOBRE DIREITOS E GARANTIAS  
ASSEGURADOS PELA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988 ..... 29

---

1. A educação da criança na história constitucional do  
Brasil ... ..... 31

*Ariszid es Junqueira Alvarenga*



2. Liberdade econômica e relações de trabalho: em busca da harmonia necessária .....	47
--	----

*Douglas Alencar Rodrigues*

*Elayne Menezes Garcia*

3. Federalismo e acesso à Justiça: a legitimação das entidades de classe no controle concentrado de constitucionalidade .....	67
---	----

*Fernando Facury Scaff*

*Lucas Cardoso Santos*

4. Defesa da democracia e das liberdades na era da pós-verdade.....	91
---	----

*José Antonio Dias Toffoli*

5. Liberdade de expressão, imprensa e mídias sociais: jurisprudência, direito comparado e novos desafios .....	107
--	-----

*Luís Roberto Barroso*

6. Reflexões sobre a condição populista e a democracia representativa.....	131
--	-----

*Luiz Edson Fachin*

7. A construção da reclamação constitucional e sua importância para a realização da justiça.....	141
--	-----

*Marcelo Navarro Ribeiro Dantas*

*Pedro Gonet Branco*

8. Precatórios e ausência de efetividade do sistema de justiça brasileiro: a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 114 de 2021 .....	167
--	-----

*Nelson Gustavo Mesquita Ribeiro Alves*

9. Constituição, Clima e Direitos Fundamentais: a Construção da Justiça Climática na Democracia Brasileira.....	185
---	-----

*Raquel Elias Ferreira Dodge*

10. Fundamentos e Limites Constitucionais ao Regime dos Precatórios.....	203
--	-----

*Reynaldo Soares da Fonseca*

*Rafael Campos Soares da Fonseca*

### PARTE 3

## O DIREITO ADMINISTRATIVO EM EVOLUÇÃO 215

---

1. A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União.....	217
---	-----

*Antonio Augusto Junho Anastasia*

2. Responsabilidade Civil do Estado.....	245
--	-----

*Ministro Benedito Gonçalves*

*Camile Sabino*

3. Arbitragem e Administração Pública: as lições da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal.....	259
---	-----

*Cesar Pereira*

4. Lei n. 14.133/21: a instrumentalidade das formas e o formalismo moderado no controle administrativo licitatório .....	287
--	-----

*Cristina Fortini*

*Caio Mário Lana Cavalcanti*

5. O Judiciário e o aperfeiçoamento do agir administrativo..... 307

*Décio Freire*

*Leonardo José Melo Brandão*

6. Os Tribunais de Contas e a improbidade administrativa. Reflexos da Lei n. 14.230/2021 sobre a cidadania passiva..... 325

*Edilson Pereira Nobre Júnior*

7. O ressarcimento ao erário e a prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública..... 347

*Guilherme Magaldi Netto*

*Vitória Costa Damasceno*

8. Responsabilidade Civil do Estado por eventos relacionados à vacinação no âmbito do Sistema Único de Saúde ..... 363

*Isabel Gallotti*

9. Atividade de fomento e dispensa de licitação: a função regulatória como indutora do desenvolvimento tecnológico e da inovação nos contratos administrativos ..... 387

*Luciano Ferraz*

10. Reflexões sobre o conceito e os desafios dos serviços públicos no Direito brasileiro ..... 399

*Marco Túlio Reis Magalhães*

11. A jurisprudência como fonte do Direito Administrativo..... 429

*Maria Sylvia Zanella Di Pietro*

12. Diálogo competitivo: uma reflexão dos impactos da nova Lei de Licitações e Contratos..... 449

*Messod Azulay Neto*

13. Lei Geral de Proteção de Dados - regulação ..... 463

*Paulo Dias de Moura Ribeiro*

14. Responsabilidade Civil do Estado como responsabilidade direta: a relação de apresentação pública ..... 469

*Ricardo Teixeira do Valle Pereira*

#### PARTE 4

### PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA: DA LEI ELOY CHAVES AOS TRATADOS INTERNACIONAIS

495

1. A importância do Auxílio-Acidente como direito social na história brasileira ..... 497

*Misabel de Abreu Machado Derzi*

*Valter de Souza Lobato*

*Tiago Conde Teixeira*

2. Acordos internacionais em matéria previdenciária no Brasil – caminho para a portabilidade dos direitos previdenciários ..... 529

*Mônica Sifuentes*

## PARTE 5

### O SISTEMA PUNITIVO E OS DIREITOS

#### FUNDAMENTAIS 553

---

1. A interceptação telefônica sob a ótica da garantia de inviolabilidade das comunicações ..... 555

*Eduardo Morais da Rocha*

*Virgínia Afonso de Oliveira Morais da Rocha*

2. Busca pessoal e domiciliar no Processo Penal: a contribuição jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça ..... 571

*João Batista Gomes Moreira*

*Bruno Hermes Leal*

3. “Lavagem” de capitais. Breves notas sobre a cegueira deliberada e a “autolavagem” ..... 605

*Leão Aparecido Alves*

4. Pela criação de um protocolo de condutas para os casos de violência sexual contra mulheres em ambientes públicos e de lazer: considerações sobre o protocolo de Barcelona ..... 627

*Maria Cláudia Bucchiareri Pinheiro*

*Eduardo Borges Espínola Araújo*

5. O devido processo legal como garantia da presunção de inocência ..... 647

*Néviton Guedes*

6. A culpabilidade limitadora da avidez punitiva ..... 655

*Roberto Carvalho Veloso*

7. Motivação necessária das decisões judiciais ..... 677

*Rogério Schietti Cruz*

## PARTE 6

### O PROCESSO CIVIL COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA 689

---

1. Sistema brasileiro de precedentes ..... 691

*Aluisio Gonçalves de Castro Mendes*

*Carolina Paes de Castro Mendes*

2. Recurso extraordinário. Causa de pedir aberta? ..... 709

*Carlos Mário Velloso Filho*

3. A Súmula 7 do STJ entre mitos e incertezas: uma questão de fato! ..... 717

*Catariina Buzzi*

*Rodrigo Garcia Duarte*

4. Entre os Esconderijos do Serro e as Quadras de Brasília: a Ministra Assusete Magalhães e a Transformação do Superior Tribunal de Justiça ..... 737

*Daniel Mitidiero*

5. Precedentes judiciais obrigatórios: quais problemas eles resolvem e quais não resolvem ..... 749

*Edzko Vitorelli*

6. As serventias extrajudiciais no sistema brasileiro de justiça  
multiportas .....777

*Fredie Didier Jr.*

*Leandro Fernandez*

7. A formação dos precedentes judiciais e sua  
adequada gestão..... 805

*Humberto Martins*

8. O instituto do *Amicus Curiae* no ordenamento jurídico  
brasileiro .....819

*José Anchieta da Silva*

9. A aplicação das prerrogativas processuais da Fazenda  
Pública às empresas públicas prestadoras de serviço  
público..... 845

*Leonardo Carneiro da Cunha*

10. A prova emprestada como instrumento da garantia  
constitucional a duração razoável do processo .....861

*Ludmila Lavocat Galvão*

11. Arbitragem e Judiciário: um balanço dos 25 anos de  
convivência..... 885

*Luis Felipe Salomão*

12. Breves considerações sobre a tutela provisória na sistemática  
do CPC/2015..... 895

*Luiz Alberto Gurgel de Faria*

*Guilherme Ribas da Silva Santos*

13. Ainda e sempre a segurança jurídica .....915

*Marco Aurélio Mello*

14. Incidente de Assunção de Competência (IAC) e os embargos  
de divergência: coexistência dos institutos.....935

*Marcus Vinicius Furtado Coêlho*

*Luiz Fernando Vieira Martins*

15. *Amicus Curiae*: um instituto processual de democratização  
da Justiça à disposição do Juiz Hermes .....957

*Maria Coeli Simões Pires*

16. Breves linhas acerca do cabimento e da legitimidade  
da suspensão de segurança e de liminar e de  
sentença .....983

*Maria Thereza de Assis Moura*

*Evaldo de Oliveira Fernandes filho*

*Marcelo Costenaro Cavali*

*Márcia Maria Francisco Franco*

17. Precedentes: da persuasão à desconstituição  
da coisa julgada .....1005

*Osmar Mendes Paixão Côrtes*

18. O Superior Tribunal de Justiça e seus avanços  
digitais .....1021

*Sérgio Silveira Banhos*

*Pedro Paes de Andrade Banhos*

*Tiago Paes de Andrade Banhos*

19. Resistências ao uso da mediação nos conflitos judicializados:  
lições e oportunidades .....1043

*Tais Schilling Ferraz*

20. A fundamentação dos acórdãos e a *ratio decidendi* .....1067

*Teresa Arruda Alvim*

## PARTE 7

### O PRIMADO DA SEGURANÇA JURÍDICA SOB A ÓTICA TRIBUTÁRIA ..... 1091

1. O mito do grupo econômico familiar para fins  
de responsabilização tributária: ameaça à segurança  
jurídica .....1093

*Alberto Medeiros*

2. A mineiridade da Ministra Assusete Magalhães e o seu  
espírito conciliador, em sintonia com a alteração do dogma da  
intransigibilidade no Direito Tributário .....1113

*Ana Carolina Reis Magalhães*

3. Lançamento tributário e segurança jurídica .....1133

*Heleno Taveira Torres*

4. Anotações ao Voto dado no julgamento conjunto dos RESPs  
n. 1.582.681/SP e n. 1.644.556/SP .....1163

*José Levi Mello do Amaral Júnior*

5. Segurança jurídica em matéria tributária e a jurisprudência  
do Superior Tribunal de Justiça .....1173

*Regina Helena Costa*

**Federalismo e acesso à Justiça:  
a legitimação das entidades de  
classe no controle concentrado  
de constitucionalidade**

**Fernando Facury Scaff**

Professor Titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado sócio de Silveira, Athias, Soriano de Mello, Bentes, Lobato & Scaff – Advogados.

**Lucas Cardoso Santos**

Mestrando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo.

Sumário: I. Posição do problema II. Definição restritiva de Entidade de Classe pelo STF (1988-1995) III. O conflito jurisprudencial sob o prisma horizontal a. Tribunais de Justiça com posição restritiva b. Tribunais de Justiça com posição ampliativa IV. A ampliação da legitimação como acesso à Justiça no STF (pós 2015) Conclusões: Os princípios jurídicos em colisão: Autonomia Federativa e Acesso à Justiça

Resumo: Este texto analisa a legitimidade processual da sociedade civil para o exercício do controle de constitucionalidade nos Estados, à luz da evolução jurisprudencial do STF sobre o tema. As Constituições Estaduais costumam prever que apenas entidades de classe de âmbito estadual sejam legitimadas, o que coloca em colisão o Princípio da Autonomia Federativa e o Princípio do Acesso à Justiça, com graves repercussões processuais.

Abstract: This text analyzes the procedural legitimacy of civil society for the exercise of constitutionality control in the States, in the light of the jurisprudential evolution of the STF on the subject. The State Constitutions usually provide that only state-level professional associations are legitimized, which puts the Principle of Federative Autonomy and

the Principle of Access to Justice in collision, with serious procedural repercussions.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade estadual. Legitimidade processual. Federalismo. Acesso à Justiça.

Keywords: Judicial review. Active procedural legitimacy. Federalism. Access to Justice.

## I. Posição do problema

Diversas Constituições Estaduais reconhecem associações de classe *estaduais* como legitimadas para o exercício do controle concentrado de constitucionalidade de leis estaduais e municipais perante os Tribunais de Justiça. O problema se verifica quando os Tribunais de Justiça afastam desse conceito as “associações de classe de âmbito *nacional*”, o que ocasiona negativa de prestação jurisdicional.

Será que o Princípio da Autonomia Federativa deve prevalecer em face do Acesso à Justiça? Quais limites são estabelecidos pelo STF acerca da matéria?

## II. Definição restritiva de entidade de classe pelo STF (1988-1995)

A Constituição inovou ao ampliar o rol de legitimados ativos para o exercício do controle concentrado de constitucionalidade, antes restrito ao Procurador-Geral da República, estabelecendo, como legitimado especial, as *entidades de classe de âmbito nacional*. A mesma disposição foi refletida em diversas Constituições Estaduais que previram como legitimadas entidades de *âmbito estadual*.

O intuito do constituinte originário era *democratizar o acesso à jurisdição constitucional* em face do sistema antes existente.

Gilmar Mendes adverte que nunca houve uma disciplina legal específica que definisse, com clareza, o que são entidades de classe e a diferença delas em relação às demais organizações de defesa de interesses diversos, causando imensas dificuldades de ordem prática<sup>1</sup>.

Coube ao STF, desde os primeiros momentos após a edição da CF/88, a tarefa de suprir esse vácuo legislativo, destacando-se por um

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1155.

posicionamento demasiadamente *restritivo*, sobretudo durante 1988 a 1995, período da “*jurisprudência clássica*” sobre o tema.

Nesse período a jurisprudência do STF construiu o requisito da *pertinência temática*, que diferencia os *legitimados especiais* (art. 103, IV, V e IX, CF) dos *universais*, e diz respeito à comprovação de que os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade requerente guardam estrita relação com o conteúdo material da norma impugnada<sup>2</sup>.

Segundo Gilmar Mendes, houve *restrição* do direito de acesso à justiça por essas entidades nesse período, através de inúmeras exigências jurisprudencialmente criadas<sup>3</sup>:

- (i) A Associação deveria representar o interesse comum de apenas uma categoria econômica, que deveria ser “intrinsicamente distinta das demais”, com “*homogeneidade do objetivo institucional classista*”, o que afastava grupos que fossem formados apenas de forma *circunstancial*, tal como associação de empregados de uma determinada empresa<sup>4</sup>;
- (ii) Não configuraria entidade de classe a organização: (1) cujos associados pertencessem a *categorias diversas*<sup>5</sup>; (2) cujos extratos sociais, profissionais e econômicos dos associados revelassem objetivos contrastantes entre si<sup>6</sup>; e (3) que representassem segmentos da sociedade civil, tal como a União Nacional dos Estudantes – UNE<sup>7</sup>;
- (iii) Não se reconhecia como entidade de classe as organizações que fossem *associações de associações*<sup>8</sup>;
- (iv) Seria necessário que a Associação representasse uma categoria econômica, o que afastava associações voltadas a finalidades altruísticas, como a Associação Brasileira de Defesa do Cidadão<sup>9</sup>;

<sup>2</sup> ADI 1096 MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22/09/1995.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 1155-1158.

<sup>4</sup> ADI 34/DF, Rel. Min. Octavio Galloti, DJ de 28/04/1989; ADI 39/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19/05/1989.

<sup>5</sup> ADI 57/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 13/12/1991; ADI 108/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05/06/1992.

<sup>6</sup> ADI 108/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05/06/1992.

<sup>7</sup> ADI 894/DF, Rel. Min. Néri de Silveira, DJ de 20/04/1995.

<sup>8</sup> ADI 79/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10/09/1989; ADI 914/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 11/03/1994.

<sup>9</sup> ADI 61/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/09/1990.



- (v) O mesmo ocorreu com a Associação Brasileira de Consumidores, cuja negativa se justificava pelo fato de que todos os brasileiros são consumidores e, portanto, não haveria a representatividade de classe/categoria econômica específica<sup>10</sup>.
- (vi) Não se enquadraria nesse conceito a associação que reúne, como associados, órgãos públicos sem personalidade jurídica e categorias diferenciadas de servidores públicos (exemplo: ABRACCOM – Associação Brasileira de Conselhos de Tribunal de Contas dos Municípios)<sup>11</sup>.

Gilmar Mendes, em texto publicado em 1994, ao dissertar sobre essas restrições, asseverava que, além da dificuldade natural de “*fixação de critérios sobre conceitos vagos*”, o volume de ações, no STF, justificava as recorrentes negativas. Em seus cálculos, durante o período de 1988 a 1994, entidades de classe e confederações sindicais teriam ajuizado 268 ADIs, das quais 81 teriam sido liminarmente rejeitadas.

O autor arremata ao dizer que isso demonstrava, à época, que a ampliação desmesurada da legitimação era um equívoco do constituinte originário e acabava por provocar um “*excesso de trabalho sem maior proveito para a ordem e a segurança jurídica*”.<sup>12</sup>

É nesse contexto de julgados extremamente *restritivos*, prolatados durante o período denominado de *jurisprudência clássica* sobre a matéria (1988-1995), que foi proferido importante pronunciamento para os fins do presente estudo: o estabelecimento de critério para comprovação de que a entidade de classe era de *âmbito nacional*, diferenciando-a da *estadual*.

Firmou-se, então, o entendimento de que não bastava a simples declaração formal ou intenção constante de seus atos constitutivos. Para configurar entidade de classe de âmbito nacional, era necessário, além da atuação transregional, possuir membros em, pelo menos, 9 (nove) estados da Federação, número que resulta da questionável aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, proposta pelo Ministro

<sup>10</sup> ADI 1.693/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 06/02/1998.

<sup>11</sup> ADI 67/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 15/06/1990.

<sup>12</sup> MENDES, Gilmar. *O Direito de propositura das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional*. Cadernos de direito constitucional e ciência política. v. 2, n. 6, p. 71-79, jan./mar., 1994.

Moreira Alves<sup>13</sup>, já que inexistente diploma legal para regular esse assunto com referência às entidades de classe.

Esse entendimento esteve fortemente presente no STF nos anos que se seguiram à edição da CF/88, e é a partir da fixação dessas bases iniciais restritivas que começou a surgir, nos Tribunais de Justiça estaduais, o problema de entidades de classe de *âmbito nacional* provocarem o controle de constitucionalidade *estadual* para questionar leis ou atos normativos municipais e estaduais de interesse de determinada categoria econômica.

### **III. O conflito jurisprudencial sob o prisma horizontal**

Ancorados em suas Constituições e amparados pela jurisprudência então dominante do STF, a jurisprudência dos Tribunais de Justiça comumente seguiu os passos restritivos do Princípio do Acesso à Justiça. Outros adotaram posição ampliativa, como será demonstrado.

#### **A. Tribunais de Justiça com posição restritiva**

Alguns Tribunais de Justiça Estaduais, no exercício do controle direto de constitucionalidade, passam a afastar a legitimidade de associações de classe *nacionais*, porquanto a Constituição Estadual exige que sejam legitimadas associações de classe *estaduais*. Isso ocorre em diversos Tribunais, como Pará, Minas Gerais e Goiás, embora existam Estados, como o do Rio Grande do Sul e de Rondônia, que expressamente admitem em suas Constituições tanto associações *estaduais* quanto *nacionais*.

Constata-se ainda que determinados Tribunais exigem o requisito da associação de classe *estadual*, sendo que isso sequer consta textualmente em sua Constituição, como ocorre no Estado do Ceará e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Dentro da posição restritiva, verifica-se o Tribunal de Justiça do *Estado do Pará*, que, em mais de uma oportunidade, firmou a interpretação literal do art. 162, IX, da Constituição paraense para conferir legitimidade estritamente às entidades de classe *estadual*, como se vê no acórdão que teve como relatora a Desembargadora Dahil Paraense de

---

<sup>13</sup> ADI 386, Rel. Min. Sidney Sanches, DJ de 28/06/1991; ADI 108, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05/06/1992.

Souza, que concluiu pela ilegitimidade ativa da FEBRABAN – Federação Brasileira dos Bancos:

Nos termos do art. 162, inciso IX, da Constituição do Estado do Pará, somente a confederação sindical, federação sindical ou entidade de classe de âmbito *estadual* tem legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade. Sendo a autora uma associação civil sem fins lucrativos de âmbito *nacional* não possui legitimidade para propor o controle concentrado de constitucionalidade na esfera *estadual*. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2010.3.016114-9, julgada em 25/04/2012).

O mesmo ocorreu no julgamento sob relatoria da Desembargadora Relatora Luzia Nadja Guimarães Nascimento:

É, portanto, federação de âmbito nacional que pode, salvo melhor juízo, propor Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (artigo 103, IX da CF/88), mas não está legitimada para propor o controle de constitucionalidade abstrato no Estado do Pará, pois foge ao rol de legitimados inscrito no artigo 162 da CE/PA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2010.3.016121-4, julgada em 15/12/2010).

A Constituição do *Estado de Minas Gerais* menciona como legitimada a “entidade de classe com base territorial no Estado” (art. 118, VII), sendo essa expressão seguida à risca pelo seu Tribunal de Justiça, como ocorreu no julgamento sob relatoria do Desembargador Kildare Carvalho, determinando a ilegitimidade ativa da ABIPLAST – Associação Brasileira da Indústria do Plástico:

Todavia, a Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu art. 118, VII, é enfática em admitir como legitimado ao ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade a entidade de classe com *base territorial no Estado*. A meu sentir, representatividade *nacional* não se confunde com base territorial. Na hipótese, o Estatuto Social da ABIPLAST é claro ao estabelecer, em seu art. 2º, a cidade de São Paulo como a sede e o foro da associação (fls.40-TJ). Claro está, portanto, que a entidade é âmbito nacional e não possui base territorial no Estado de Minas Gerais, como exigido pela Carta Estadual, de maneira que não vejo razões para modificar a decisão que indeferiu a inicial da ação direta,

por ilegitimidade ativa. (ADI nº 1.0000.11.077445-2/001, julgada em 25/07/2012).

No Tribunal de Justiça de Goiás, um caso sob relatoria do Desembargador Leandro Crispim, julgou ilegítima a ABRASCE – Associação Brasileira de Shopping Centers. O julgado analisa o âmbito do federalismo, considerando que o constituinte estadual não está adstrito, por simetria, à obediência estrita do modelo estabelecido no art. 103 da CF/88, podendo estabelecer rol próprio de legitimados, os quais devem ser interpretados restritivamente, sob pena de violação da *autonomia* estadual:

Neste intento, constituinte decorrente seguiu, por decorrência de previsão constitucional, um modelo de pluralidade no rol dos legitimados para a propositura da ação de inconstitucionalidade. Todavia, não fica adstrito, por razões de simetria, à obediência do modelo estabelecido no artigo 103 da Constituição Federal, quanto aos legitimados para a deflagração do controle abstrato da constitucionalidade perante a Suprema Corte. Desse modo, a Constituição Estadual deliberou no artigo 60, o seu próprio rol de legitimados para a deflagração do controle abstrato de constitucionalidade perante as leis estaduais e municipais, o qual deve ser interpretado restritivamente, não se sujeitando a interpretação ampliativa. É que a expressão “entidades de classe de âmbito estadual”, de natureza estadual. Não deve, pois, tal expressão ser compreendida, de forma ampliativa, como se significasse “entidade de classe de âmbito estadual ou, na falta delas, de âmbito nacional”. (ADI nº 425301-72.2011.8.09.0000, julgada em 26/09/2012).

Tem-se, portanto, interpretação restritiva e literal do art. 60, VII, da Constituição do *Estado de Goiás*, como reflexo da autonomia estadual, no exercício da sua capacidade de auto-organização e de seu poder constituinte decorrente derivado. A mesma lógica é aplicada em diversos outros casos neste Tribunal, tal como nas ADIs nº 371-0/200<sup>14</sup>, 31-5/1999<sup>15</sup> e 269-4/200<sup>16</sup>, envolvendo a lógica federativa, o que será objeto de análise.

---

<sup>14</sup> TJGO, ADI nº 371-0/200, Des. Rel. Huygens Bandeira de Melo, julgada em 21/08/2009.

<sup>15</sup> TJGO, ADI nº 31-5/1999, Des. Rel. Floriano Gomes, julgada em 14/03/2007.

<sup>16</sup> TJGO, ADI nº 269-4/200, Des. Rel. Juraci Costa, julgada em 13/09/2006.

Deve-se ainda mencionar os Tribunais de Justiça do *Estado do Ceará* e do *Distrito Federal*, que possuem interpretação restritiva, mesmo sem o vocábulo *estadual* em seus diplomas legais.

No TJCE, sob relatoria do Desembargador Francisco Bezerra Cavalcante, além da exigência de entidade estadual, deve pertencer à esfera *municipal* da lei impugnada, no caso de contestação de lei municipal:

III - Sobre os legitimados para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, a Constituição do Estado do Ceará é clara em sua enumeração, conforme se extrai do art. 127, V, sendo eles: o Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, se se tratar de lei ou de ato normativo do respectivo Município.  
IV - O fato de no Estado do Ceará a Abrasce ter associados não a torna parte legítima para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de Lei do Município de Fortaleza. Diga-se que o próprio Estatuto da autora (fl. 39) esclarece o âmbito de formação, qual seja o nacional.  
V - Este entendimento está em sintonia com o entendimento já perfilhado por esta Corte, que por seu Órgão Especial, firmou entendimento sobre a interpretação a ser dada ao art. 127, V, da Constituição Estadual do Ceará, qual seja no sentido de que a entidade de classe ou organização sindical deve pertencer à esfera municipal de onde emana a lei ou ato normativo contestado diante da Carta Política Estadual. Precedentes. (ADI nº 0628908-49.2018.8.06.0000, julgada em 22/10/2020).

O mesmo raciocínio foi exposto no julgamento da ADI nº 0006625-28.2011.8.06.0000<sup>17</sup>, perante o Tribunal Pleno do TJCE.

Com relação ao *Distrito Federal*, por disposição do art. 22, XVII da CF/88, é competência de a União legislar sobre a organização judiciária do DF e, através da Lei nº 11.697/2008, estabeleceu, em seu art. 8º, § 2º, V, que são legitimadas entidades de classe de *atuação no Distrito Federal*.

Por este motivo, o TJDF, no julgamento sob relatoria do Desembargador Sandoval Oliveira, negou legitimidade à Federação Nacional de servidores públicos estaduais e do DF:

Assim, sob a referida ótica, adotada em julgamento recente deste Conselho Especial, a abrangência nacional da propo-

<sup>17</sup> TJCE, ADI nº 0006625-28.2011.8.06.0000, julgada em 16/02/2012.

nente (ID 16572761) também iria de encontro ao reconhecimento de sua legitimidade, pois, ainda que possua atuação no Distrito Federal – como exposto alhures – não é entidade sindical ou de classe com atuação específica nesta unidade da federação. (ADI nº 0703947-54.2020.8.07.0000, julgada em 17/11/2020).

Percebe-se, à luz do quadro jurisprudencial apresentado, que mesmo dentre os que adotam postura restritiva, existem significativas diferenças *legislativas* e, sobretudo, *interpretativas* pelos Tribunais de Justiça de cada Estado e do Distrito Federal sobre suas Constituições, que representam verdadeiras barreiras ao acesso à jurisdição constitucional pela sociedade civil.

## **B. Tribunais de Justiça com posição ampliativa**

Outros Tribunais de Justiça reconhecem a legitimidade das entidades de classe de âmbito *nacional* na propositura de ADIs, mesmo havendo previsão nas Constituições Estaduais legitimando formalmente apenas associações de âmbito *estadual*.

Vê-se tal posição nos Tribunais de Justiça do Estado da Bahia, Rio de Janeiro, Paraná, Sergipe, São Paulo, Paraíba e Tocantins.

O Tribunal de Justiça do *Estado da Bahia* decidiu, em Acórdão da lavra da Desembargadora Relatora Janete Fadul de Oliveira, em que figurava a Federação *Nacional* de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares – FNHRBS como Requerente:

De início, importa analisar a preliminar de ilegitimidade ativa, segundo a qual, por ser a Proponente Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares entidade de âmbito nacional, não estaria legitimada para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

O argumento não merece guarida. É que, muito embora o art. 134 da Carta Estadual não expresse a possibilidade de que uma entidade de âmbito nacional tenha legitimidade para ajuizar Ação Direta perante a Corte Estadual, é certo que, se ela possui legitimidade para propositura perante o Supremo Tribunal Federal, instância máxima do Poder Judiciário, não se mostra razoável impedi-la de ajuizar Ações Diretas no âmbito estadual, mesmo porque a Federação Nacional Proponente possui base territorial nacional, conforme denota o art. 1º do seu Estatuto, aposto às fls. 31/50. (Emb. de Decl. em ADI

estadual nº 0002497-84.2014.8.05.0000/50000, julgado em 31/07/2013).

No mesmo sentido verifica-se a posição do Tribunal de Justiça do *Estado do Rio de Janeiro*, em Decisão da lavra do Desembargador Nagib Slaibi Filho, redator do Acórdão, em que figurava como Requerente a mesma Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares – FNHRBS:

ADIn estadual, posta por Federação Nacional que congrega oito entidades na base sindical do Estado do Rio de Janeiro, voltada para a defesa dos interesses da categoria econômica de hotéis, restaurantes, bares e similares. (...) Reconhece-se a legitimidade ativa do representante para este remédio jurídico de controle concentrado, rejeitando-se, por unanimidade de votos, a preliminar suscitada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal, em decorrência da interpretação meramente literal dos termos do art. 162 da Constituição do Estado, que se refere à federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual. Destacou muito bem a douta Procuradoria Geral da Justiça, em seu parecer (fl. 202), que a possibilidade de a pretensão referir-se a parcela determinada de associados não afasta a legitimidade ativa da representante. Além do mais, não procede o entendimento de que pudesse a expressão do texto constitucional estadual representar um bloqueio para a atuação de entidades nacionais ou municipais, em face da vedação constitucional do art. 19, III, da Carta da República, de se distinguir entre brasileiros, sabido que as pessoas jurídicas simplesmente portam as pretensões individuais através dos meios associativos. (Representação por Inconstitucionalidade n. 2006.007.00034, julgada em 20/08/2007).

Esse mesmo sentido, com relação ao mesmo Requerente, se verifica junto ao Tribunal de Justiça do *Estado do Paraná*, em Decisão relatada pelo Desembargador Mário Helton Jorge:

A autora possui legitimidade ativa ad causam, pois foi fundada em 23.9.55, com representação em todo o território nacional, e de acordo com o seu estatuto (art. 1º e 5º (fl. 57/87) representa no território nacional os direitos e interesses da categoria econômica dos hotéis, restaurantes, bares e similares e empresas fornecedoras de alimentos, bem como defender



o direito de propriedade, a livre iniciativa, a economia de mercado e o Estado Democrático de Direito, os princípios de liberdade para o exercício do comércio, nos termos do artigo 111, inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná. (ADI estadual nº 641399-0, julgada em 18/03/2011).

Interpretação peculiar foi concedida pelo Tribunal de Justiça do *Estado de Sergipe*, ao entender que a norma da Constituição Estadual, grafando que somente associações *estaduais* seriam legitimadas, afastou apenas as associações de âmbito *municipal*, não impedindo que as *nacionais* possam propor tais litígios. Vê-se tal interpretação no Acórdão da lavra do Desembargador Relator Edson Ulisses de Melo, em ação promovida pela Associação *Brasileira* de Shopping Centers – ABRASCE:

O Município de Aracaju e o Chefe do Poder Executivo Municipal, em sua manifestação, fls. 512/541, afirmam ser a ABRASCE parte ilegítima para propor a presente ação, em razão de se tratar de entidade de classe de âmbito nacional, enquanto a Constituição Estadual, em seu art. 108, inciso VII, prevê ser legítima federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual, in verbis: (...). Não obstante tal alegação, como já se pronunciou este Tribunal, nos autos da ADI n. 0001/2011, de relatoria da Desembargadora Maria Aparecida Santos Gama da Silva, a referida previsão pretende, tão somente, excluir a legitimidade de entidades de classe de âmbito municipal para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade. (ADI estadual nº 02/2012, julgada em 11/07/2012).

O Tribunal de Justiça do *Estado de São Paulo* adotou outro parâmetro, fazendo valer o velho brocardo jurídico de que, *quem pode o mais, pode o menos*, ao reconhecer a legitimidade ativa da FEBRABAN - Federação *Brasileira* dos Bancos para ajuizar ADI estadual, como se vê no caso relatado pelo Desembargador Barreto Fonseca:

A autora é entidade de classe com interesse jurídico no caso, porque a ela cabe defender os bancos de maiores gastos em razão de normas legislativas. Por ser uma federação brasileira, na atuação nacional que ela tem está contida a atuação estadual (inciso V do caput do artigo 90 da Constituição Paulista). (ADI estadual nº 0517529-29.2010.8.26.0000, julgada em 21/09/2011).



Aliás, esse entendimento é pacífico no Tribunal de Justiça do *Estado de São Paulo*, como pode ser visto em outro caso, envolvendo a Associação Brasileira das Indústrias de Calçados- ABICALÇADOS, em Acórdão da lavra do Desembargador Sérgio Rui (ADI estadual nº 2082659-76.2016.8.26.0000, julgada procedente a ação em votação unânime, em 05/10/2016); também em outro caso relativamente à Associação Nacional de Restaurantes- ANR, em Acórdão relatado pelo Desembargador João Carlos Saletti (ADI estadual nº 2042147-22.2014.8.26.0000, julgada em 04/02/2015).

O Tribunal de Justiça do *Estado de São Paulo* reconheceu até mesmo a legitimidade ativa de *sindicatos nacionais* para propor ações diretas de inconstitucionalidades no âmbito *estadual*, como no caso relatado pelo Desembargador Cauduro Padin, envolvendo o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes – SIDI-COM:

A preliminar de ilegitimidade ad causam, levantada pela douta Procuradoria Geral de Justiça, não merece acolhida. Isto porque se o Sindicato-autor, entidade de classe de âmbito nacional das empresas distribuidoras de combustíveis e de lubrificantes, possui legitimidade para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, instância máxima, não se mostra razoável negar-lhe a legitimidade no âmbito estadual. (ADI estadual nº 0266440-77.2012.8.26.0000, julgada em 31/07/2013).

A mesma posição ampliativa é verificada no Tribunal de Justiça do *Estado da Paraíba*, em Acórdão da lavra do relator Desembargador Leandro Santos:

A entidade de classe de âmbito nacional por ter uma abrangência maior e atuar também em âmbito estadual possui legitimidade ativa para a propositura da ADIN perante o Tribunal de Justiça. A redação da Constituição Estadual ao mencionar “federação sindical, sindicato ou entidade de classe de âmbito estadual” deve-se mais a uma obediência ao princípio da simetria e da repetição de normas obrigatórias da Constituição da República do que a uma intenção do legislador estadual em restringir o rol de pessoas com capacidade para propor tal ação de âmbito estadual. (ADI nº 0814492-72.2020.8.15.0000, julgada em 14/04/2021).

A interpretação ampliativa ocorre no Tribunal de Justiça do *Estado de Tocantins*, em Decisão sob relatoria do Desembargador Marco Anthony Steveson Villas Boas, que admitiu a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE).

- 1.1. Possui legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade, entidade de classe de âmbito nacional que tenha representação em, pelo menos, 1/3 dos estados da federação e que represente toda a categorial profissional, cujos interesses pretenda tutelar. Precedentes do STF.
- 1.2. Não há que se falar em ilegitimidade da AESBE – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento para o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, quando verificado que se trata de entidade de classe de âmbito nacional, com associados em 18 (dezoito) estados da federação. (ADI nº 0009726-87.2021.8.27.2700/TO, julgada em 23/06/2022).

Observa-se que a posição do TJTO é semelhante à que foi adotada pelo TJPI.

O Tribunal de Justiça do *Estado do Piauí*, em caso sob relatoria do Desembargador Francisco Antônio Paes Landim Filho, afirma que o constituinte estadual escolheu conscientemente as entidades *estaduais* como legitimadas e que representaria violação à *autonomia estadual* a permissão de que entidades estranhas ao Estado-Membro pudessem ter ingerência sobre a produção normativa local:

2. Percebe-se, pois, que a Constituição Estadual foi categórica ao estabelecer o “âmbito estadual” para que as entidades de classe possam propor ações de controle concentrado das normas municipais ou estaduais. Isto porque, o constituinte decorrente preocupou-se com a representatividade estadual dos órgãos ou pessoas que tenham pretensão de declarar inconstitucionalidade de uma lei local, porquanto constituir-se-ia uma afronta à autonomia do Estado Federado a possibilidade de uma entidade estranha ao Estado-Membro ter ingerência sobre a produção normativa local. (ADI nº 2010.0001.006985-6, julgada em 08/03/2012).

Sendo assim, de acordo com a jurisprudência do TJPI, não poderia se aplicar a lógica de que entidade nacional seria, *automaticamente*, estadual:

Ademais, cumpre salientar que não cabe aqui o raciocínio de que uma entidade de classe de âmbito nacional é, naturalmente, uma entidade de âmbito estadual, aplicando-se a máxima de “quem pode o mais, pode o menos”, [...] por três motivos. i) a Constituição Estadual estabeleceu a atuação em âmbito estadual de maneira categórica e consciente, de modo que para haver legitimidade ativa, deve-se ter, necessariamente, uma entidade de classe de âmbito estadual; ii) uma entidade de classe de âmbito nacional pode não ter representatividade no Estado do Piauí, carecendo, portanto, de atuação no âmbito estadual; iii) as leis e atos normativos são dotados de presunção de constitucionalidade, razão pela qual a regra que estabelece legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade é medida excepcional, de modo que leis (regras) excepcionais devem ser interpretadas restritivamente. (ADI nº 2010.0001.006985-6, julgada em 08/03/2012).

Ainda que nesse Acórdão tenha ficado evidente que, na posição do Tribunal do *Estado do Piauí*, caso a entidade de classe de âmbito nacional comprove possuir representatividade local no Estado onde a norma está impugnada, isso a credencia a ser considerada *também* uma entidade estadual, passando a possuir legitimidade:

03. Por outras palavras, as entidades de classe de âmbito nacional não podem propor ações diretas de inconstitucionalidade contra lei local em face da Constituição do Estado do Piauí, salvo se comprovarem uma representatividade local que tenha o condão de torná-la uma entidade de classe, também, de âmbito estadual. (ADI nº 2010.0001.006985-6, julgada em 08/03/2012).

Destaca-se a peculiaridade do julgado piauiense, pois foi considerado que a entidade de classe não pode ser considerada ilegítima tão somente por ser de âmbito *nacional* e, inclusive, pode passar a ser considerada como uma *entidade estadual*, desde que comprove, *materialmente*, possuir representatividade local no Estado onde a norma está sendo impugnada.

Constata-se que a *divergência interpretativa* dos Tribunais Estaduais ocasiona *assimetria federativa* no acesso à jurisdição constitucional.

Afinal, na linha dos julgados acima colacionados, a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), por exemplo, é legitimada para tutelar os interesses dos associados questionando a constitucionalidade

de leis em face da Constituição do *Estado de São Paulo*, mas não pode fazer o mesmo no *Estado do Pará*.

Pode-se citar, também, a Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE), que é considerada parte legítima pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do *Estado de Sergipe*, mas não possui a mesma prerrogativa no *Estado do Goiás*.

Há, portanto, violações ao Princípio do Acesso à Justiça que decorre da falta de harmonia federativa em matéria jurisdicional.

Com efeito, o vetor interpretativo a ser utilizado para *uniformizar* e, sobretudo, *ampliar* o *acesso à justiça constitucional estadual* deve ser o posicionamento do STF, a partir da evolução de sua jurisprudência, como será evidenciado a seguir.

#### **IV. A ampliação da legitimação como acesso à Justiça no STF (pós-2015)**

As bases restritivas do que acima foi denominado de *jurisprudência clássica* (1988-1995) continuaram presentes nos anos que se seguiram, apesar ser possível constatar algumas flexibilizações pontuais.

Nesse sentido, destaca-se a ADI nº 2.866/RN, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, cujo julgamento ocorreu em setembro de 2003, no qual se entendeu pela *inaplicabilidade do critério* adotado para a definição do *caráter nacional* das entidades de classe, tendo em vista a relevância nacional da atividade dos associados da Associação Brasileira Extratores Refinadores de Sal (ABERSAL), não obstante a produção de sal ocorrer em *poucas* unidades da federação.

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira dos Extratores e Refinadores de Sal – ABERSAL contra a Lei Estadual n. 8.299, de 29 de janeiro de 2003, do Estado do Rio Grande do Norte, que “dispõe sobre formas de escoamento do sal marinho produzido no Rio Grande do Norte e dá outras providências”.

2. Legitimidade ativa.

3. Inaplicabilidade, no caso, do critério adotado para a definição do caráter nacional dos partidos políticos (Lei n. 9.096, de 19.9.1995: art. 7º), haja vista a relevância nacional da atividade dos associados da ABERSAL, não obstante a produção de sal ocorrer em poucas unidades da federação. (ADI-MC 2866/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 25/09/2003, DJ de 08/10/2003).

Verifica-se, a partir desse julgado, o reconhecimento da legitimidade de uma associação de classe *nacional* para discutir a constitucionalidade de uma lei *estadual*, pela via *direta*.

Outro exemplo é a ADI nº 3.710/GO, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, julgada em fevereiro de 2007, na qual houve a *flexibilização* do requisito da *pertinência temática*. Entendeu-se que a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) era parte legítima para impugnar ato normativo que previa a isenção de pagamento por serviço de estacionamento, ainda que a prestação desse serviço não fosse atividade principal dos estabelecimentos de ensino. É a denominada *Pertinência Temática Indireta*<sup>18</sup>.

No entanto, o efetivo marco inicial de superação da *jurisprudência clássica* do STF ocorreu em *maio de 2015*, em decisão proferida na ADI nº 5.291/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, reconhecendo a legitimidade ativa do *Instituto de Defesa do Consumidor*, o que representou um novo paradigma do acesso da sociedade civil ao controle de constitucionalidade.

De início, o Ministro reconheceu que o STF historicamente impôs diversos *limites subjetivos* ao exercício da legitimidade do art. 103, IX da CF, destacando que a expressão “*classe*” sempre esteve presa à ideia de “*profissão*” ou “*segmento econômico*” e, com base nessa interpretação restritiva, a Suprema Corte declarou a ilegitimidade de uma série de entidades com finalidades altruísticas, tais como a União Nacional dos Estudantes – UNE e a Associação Brasileira de Defesa do Cidadão – ABRADEC.

O tormentoso critério da qualificadora “*de âmbito nacional*” e o rígido requisito da “*pertinência temática*” também foram lembrados como fortes limitações.

Logo após, afirmou estar convencido de que era a hora do STF evoluir sua jurisprudência de modo a permitir que os diferentes grupos sociais e setores da sociedade civil possam acessar a jurisdição constitucional e participar da dinâmica de proteção dos direitos fundamentais:

Estou convencido, a mais não poder, ser a hora de o Tribunal evoluir na interpretação do artigo 103, inciso IX, da Carta da República, vindo a concretizar o propósito nuclear do constituinte originário – a ampla participação social, no âmbito do

---

<sup>18</sup> ADI nº 3.710/GO, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgada em 09/02/2007, DJ de 26/02/2007.

Supremo, voltada à defesa e à realização dos direitos fundamentais. A jurisprudência, até aqui muito restritiva, limitou o acesso da sociedade à jurisdição constitucional e à dinâmica de proteção dos direitos fundamentais da nova ordem constitucional. Em vez da participação democrática e inclusiva de diferentes grupos sociais e setores da sociedade civil, as decisões do Supremo produziram acesso seletivo. As portas estão sempre abertas aos debates sobre interesses federativos, estatais, corporativos e econômicos, mas fechadas às entidades que representam segmentos sociais historicamente empenhados na defesa das liberdades públicas e da cidadania. (ADI nº 5.291, Rel. Min Marco Aurélio, Decisão Monocrática proferida em 06/05/2015, DJ de 11/05/2015).

É curioso observar que o Ministro Marco Aurélio chegou a reconhecer que a necessidade de evolução jurisprudencial ocorreu no julgamento da ADPF 54/DF, que assegurou às gestantes o direito de interromper a gravidez de feto anencefálico, prestigiando a liberdade sexual e reprodutiva, a saúde, a dignidade e a autodeterminação dessas mulheres. No entanto, o ajuizamento da ação não se deu por entidades cujo valor institucional seja a defesa de direitos fundamentais das mulheres, como era de se esperar, pois essas seriam consideradas ilegítimas por não representarem categoria econômica, tendo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS sido a proponente da ação.

O Ministro, por fim, cita dois estudos que comprovam os prejuízos ocasionados pela *jurisprudência clássica do STF*. Cita a pesquisa dos professores da UnB Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo que apontam, no modelo então vigente, o privilégio dos interesses corporativos/econômicos em desfavor dos interesses individuais e coletivos dos diversos espectros da sociedade civil<sup>19</sup>.

Menciona também o estudo do professor da UFRJ, Rodrigo Brandão, que possui a mesma conclusão e assevera que questões morais sensíveis como as uniões homoafetivas, a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos e as cotas em universidades públicas foram *exceções* que demonstraram a incorreção da exclusividade de categorias econômicas/corporativas como legitimadas especiais<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden (Coord.). *A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*. Brasília: UnB, 2014.

<sup>20</sup> BRANDÃO, Rodrigo. *Constituição e Sociedade*. JOTA, 10 de novembro de 2014.

Os anos que se seguiram demonstraram a ampliação da interpretação. Na ADI nº 5458/GO, de relatoria do Ministro Luiz Fux<sup>21</sup>, julgada em maio de 2016, ficou reconhecida a legitimidade ativa da *Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA)* que, apesar de a categoria econômica não representar a homogeneidade entre seus membros, a representatividade nacional e a pertinência temática permitiram que a entidade questionasse a constitucionalidade da limitação do orçamento da Justiça do Trabalho, assunto de extrema importância<sup>22</sup>.

Também deve-se mencionar a ADI 4.066/DF, de agosto de 2017, em que a Ministra Relatora Rosa Weber reconheceu a legitimidade da *Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT*. Em sua leitura, o requisito da *pertinência temática* era construção jurisprudencial restritiva que não decorria do texto expresso da Constituição e devia ser superada. Assevera que, à época do julgamento, já havia uma evolução da jurisprudência no sentido de superar a visão redutora que legitimasse as associações de classe exclusivamente quanto à defesa de interesses corporativos<sup>23</sup>.

Já na ADPF nº 527/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, foi proferida Decisão, em junho de 2018, atestando a legitimidade ativa da *Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)*, destacando que a superação da exigência de representatividade de categoria econômica advinha de *interpretação teleológica* e *sistemática* da Constituição de 1988, que aponta para proteção de direitos fundamentais em larga escala:

PROCESSO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS.

1. De acordo com a jurisprudência do STF, as entidades de classe de âmbito nacional devem reunir os seguintes requisitos para configuração da legitimidade ativa para propor

<sup>21</sup> ADI 5468/GO, Rel. Min. Luiz Fux, julgada em 30/05/2016, DJ de 08/08/2016.

<sup>22</sup> É interessante observar a intersecção da controvérsia com o Direito Financeiro, ante à possibilidade de entidades de classe que representam determinado grupo vulnerável e/ou minoritário provocarem o controle concentrado de constitucionalidade para questionarem limitações orçamentárias que violem direitos e garantias fundamentais.

<sup>23</sup> ADI 4.066/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgada em 24/08/2017, DJ de 25/08/2017.



ação direta: (i) comprovação de associados em nove Estados da federação; (ii) composição da classe por membros ligados entre si por integrarem a mesma categoria econômica ou profissional; (iii) pertinência temática entre seu objetivo social e os interesses defendidos em juízo.

2. Superação da jurisprudência. A missão precípua de uma suprema corte em matéria constitucional é a proteção de direitos fundamentais em larga escala. Interpretação teleológica e sistemática da Constituição de 1988. Abertura do controle concentrado à sociedade civil, aos grupos minoritários e vulneráveis. (ADPF nº 527, Rel. Min. Roberto Barroso, Decisão Monocrática proferida em 29/06/2018).

Curioso observar que, durante a fundamentação, o Ministro questionou explicitamente se o STF deveria revisitar sua jurisprudência sobre o tema e, em seguida, respondeu efusivamente que *sim*:

A pergunta que se coloca aqui, portanto, é: deve o Supremo Tribunal Federal revisitar a sua jurisprudência sobre a configuração do requisito “classe”, para o fim de conferir-lhe entendimento menos restritivo que aquele praticado até o momento? Deve-se buscar interpretação, que permita que grupos vulneráveis e minoritários, unidos pela luta por direitos fundamentais, possam acessar o controle concentrado da constitucionalidade?

11. Parece-me que a resposta é inequivocamente positiva por três ordens distintas de fundamentos. Em primeiro lugar, as justificativas que levaram o STF a construir uma interpretação restritiva do significado de “classe” não estão mais presentes. Em segundo lugar, o resultado de tal interpretação implica violação à teleologia e ao sistema da Constituição e impede que o Supremo cumpra uma dimensão fundamental da sua missão institucional: a proteção de direitos fundamentais com celeridade, efetividade e em ampla escala. Em terceiro lugar, trata-se de interpretação que enseja a violação da igualdade por impacto desproporcional sobre grupos minoritários.

Ao final da ementa, há a definição do que passou a ser considerada “entidade de classe” aos olhos da Suprema Corte, incluindo os grupos vulneráveis e minoritários no conceito:

3. Considera-se classe, para os fins do 103, IX, CF/1988, o conjunto de pessoas ligadas por uma mesma atividade eco-



nômica, profissional ou pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem. (ADPF n° 527, Rel. Min. Roberto Barroso, julgada em 29/06/2018).

Menciona-se ainda a ADI n° 4.406/DF, de outubro de 2019, em que a Ministra Relatora Rosa Weber confirmou a legitimidade da *Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior – ANDI-FES* por se tratar de instituição acadêmica que congrega universidades e instituições de ensino superior federais e está em harmonia com a defesa do *direito fundamental da educação*, mencionando novamente sua percepção sobre a evolução jurisprudencial mencionada:

A interpretação de entidade de classe deve, pois, ser ampla, a fim de abarcar outras configurações associativas que ultrapassem o conceito de categoria empresarial, corporativa ou profissional. A classe, aqui, refere-se às universidades e instituições de ensino superior federais, reunidas com uma finalidade institucional acadêmica em harmonia com a defesa do direito fundamental à educação.

Há, pois, superação da limitação à configuração de entidade de classe apenas quando verificado o “objetivo institucional classista”, assim como delineado por esta Casa há catorze anos, ao julgamento da ADI 3.158-AgR (...) (ADI n° 4406/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgada em 18/10/2019)

Cabe menção, por fim, a outros exemplos de entidades de classe cuja legitimidade ativa foi atestada pelo Supremo, através de sua interpretação abrangente, tais como a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB<sup>24</sup> (em março de 2019) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)<sup>25</sup> (em novembro de 2021).

Percebe-se que o *giro jurisprudencial* permite a ampliação do exercício da *cidadania* pelos diferentes grupos da sociedade civil, sobretudo os gru-

<sup>24</sup> ADPF n° 262 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgada em 17/10/2018, DJ de 08/03/2019.

<sup>25</sup> ADPF 706/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgada em 18/11/2021, DJ de 29/03/2022.

pos vulneráveis e minoritários<sup>26</sup>, característica que está no cerne do novo conceito de “entidade de classe”, como bem aponta Georges Abboud<sup>27</sup>.

Com efeito, os tecidos sociais organizados, que antes ocupavam a posição de *amicus curiae*, fornecendo subsídios meramente *opinativos* ao julgador, passaram a possuir *legitimidade ativa* para efetivamente ajuizar ações de controle concentrado de constitucionalidade, aduzindo suas razões e questionando atos normativos prejudiciais aos seus interesses, o que pode incluir até mesmo limitações orçamentárias referentes a direitos fundamentais, tal como ocorreu na mencionada ADI nº 5458/GO.

Isso demonstra que o Princípio do *Acesso à Justiça*, sobretudo referente à jurisdição constitucional, é direito de *primeira ordem* que deve ser visto de forma ampliativa, tanto formal, quanto materialmente. E todos os fatores que resultem em negação de Justiça – como a alegada *autonomia federativa* – devem ser adequadamente solucionados, de forma a privilegiar a participação popular, o exercício da cidadania, o princípio da igualdade e tudo que se referir à concretização do Princípio do Acesso à Justiça.

## **Conclusões - Os princípios jurídicos em colisão: autonomia federativa e acesso à justiça**

Identifica-se neste ponto pelo menos dois Princípios Jurídicos em colisão. É sabido que as normas jurídicas se dividem entre princípios e regras. Os *princípios* veiculam valores normatizados, e as *regras* implementam, concretizam, um determinado conjunto de princípios, que, quando conflitam, não revogam ou ao outro. O esforço interpretativo deve ser no sentido de sua *conjugação*, e não de sua *revogação*<sup>28</sup>.

Destaca-se no presente embate a colisão entre o Princípio do Acesso à Justiça, que o STF vem ampliando a partir de sua *virada juris-*

<sup>26</sup> BRANDÃO, Rodrigo; NUNES, Daniel Capecchi. O STF e as Entidades de Classe de Âmbito Nacional: A Sociedade Civil e seu acesso ao Controle Concentrado de Constitucionalidade. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, n. 1. ISSN 2317-7721.

<sup>27</sup> ABBOUD, Georges. Processo constitucional brasileiro. 5ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 571.

<sup>28</sup> Sobre o tema dos Princípios Jurídicos sugere-se a leitura de ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. No Brasil destacam-se duas obras: GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 8ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2003 e ÁVILA, Humberto. *Teoría dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, São Paulo: Malheiros, 2003.

*prudencial* acerca dessa matéria, e o Princípio da Autonomia Federativa, que ampara diversas das Constituições Estaduais analisadas e as decisões de seus Tribunais de Justiça.

Observando a jurisprudência sobre o tema, constata-se que o STF ainda não o apreciou sob o enfoque do debate federativo, pois não há posição assentada de que os Estados *não podem* estabelecer normas restritivas de Acesso à Justiça no controle direto de constitucionalidade estadual.

Observa-se que a presente análise *não trata* de um conflito interfederativo cuja competência originária é do STF (art. 102, I, "f"), e *nem* da competência para julgar, mediante recurso extraordinário, a validade de lei local contestada em face da Constituição Federal (art. 102, III, "c"), as quais devem permanecer intactas.

O ponto central do debate está na questão da *simetria conceitual*, com reflexos processuais, entre a única entidade representativa da sociedade civil legitimada para propor ações concentradas de controle de constitucionalidade perante o STF, que são as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional (art. 103, IX), com aquilo que cada Estado inscreveu, no bojo de sua Constituição Estadual, para caracterizar esses legitimados.

Viu-se que, na maioria dos casos, pela simetria, foi adotada a redação de serem legitimadas associações de classe de âmbito *estadual*, e a interpretação dos Tribunais de Justiça segue de forma restritiva esse entendimento, negando o Acesso à Justiça e, de forma indireta, redirigindo o conflito para o STF.

É exatamente nesse ponto que se inserem as reflexões aqui realizadas, pois é necessário conjugar os dois Princípios, da Autonomia Federativa com o do Acesso à Justiça, a fim de que seja permitido que associações de classe de âmbito *nacional* estejam igualmente legitimadas para discutir a constitucionalidade de leis *estaduais* e *municipais* perante os Tribunais de Justiça, independente da *grafia* constante de suas Constituições Estaduais.

O Princípio do Acesso à Justiça não deve ser entendido como "acesso direto ao STF". No caso, sua competência *recursal* deve ser mantida, mas a competência *direta* deve ser acatada pelos Tribunais Estaduais.

Só desta forma é que se poderá conjugar os dois Princípios em colisão, fazendo prevalecer o mais amplo Acesso à Justiça, inclusive com dois graus de jurisdição, mantendo, por outro lado, o Princípio Federativo, ao permitir que as Constituições Estaduais prescrevam normas

para o acesso à Justiça em seu território, mas de forma ampliativa, e não restritiva, como se vê ocorrer.

Depreende-se que isso vá acontecer, e admite-se mesmo que venha a ser benéfico ao sistema como um todo, desafogando o controle *direto* de constitucionalidade no âmbito do STF, e o mantendo nos Tribunais de Justiça, tanto para o controle concentrado de normas estaduais, como para o de normas municipais, respeitado o âmbito territorial pertinente. Para tanto, a posição restritiva que vem sendo adotada por determinados Tribunais de Justiça deve ser ampliada, a fim de admitir que as entidades de classe de âmbito *nacional* sejam legitimadas para seu exercício, como se vê na jurisprudência de alguns Estados, em confronto com a maioria.

## Referências bibliográficas

ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANDÃO, Rodrigo. *Constituição e Sociedade*. JOTA, 10 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_; NUNES, Daniel Capecchi. O STF e as Entidades de Classe de Âmbito Nacional: A Sociedade Civil e eu acesso ao Controle Concentrado de Constitucionalidade. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n. 1. ISSN 2317-7721.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden (Coord.). *A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*. Brasília: UnB, 2014.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Económica na Constituição de 1988*, 8ª ed., SP, Malheiros, 2003

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. *O Direito de propositura das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional*. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*. v. 2, n. 6, p. 71-79, jan./mar., 1994.