

PARECER

“A Constituição deve constituir-ação.” Lenio Luiz Streck.

“A Constituição Federal de 1988 tem lado, não é neutra. E é humanista”.
Pedro Estevam Alves Pinto
Serrano

1. Da Consulta.

Honrados, recebemos Consulta da ABJD – Associação de Juristas para a Democracia, relativamente à possibilidade jurídica dela própria, enquanto associação de defesa de direitos e garantias fundamentais da ordem jurídica brasileira, ingressar com ação de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, na condição de *entidade de classe*, nos termos do artigo 103, IX, da Constituição Federal.

2. FUNDAMENTAÇÃO. O contexto da Consulta: a decisão monocrática da ADPF n.º 527/MC. Conceito de interpretação restritiva. Crítica Hermenêutica do direito (CHD). A interpretação restritiva perpetrada pelo STF sobre o conceito de “entidade *de classe*”: análise de precedentes que formaram o entendimento. Análise-crítica em busca adequada à Constituição. Possibilidade de *overruling* da tese majoritária a partir da integridade do Direito (Dworkin) superando a cadeia decisória atual.

A Consulta é inspirada em recente decisão cautelar monocrática do Eminentíssimo Ministro Roberto Barroso, na **ADPF n.º 527/MC**, na qual Sua Excelência reconheceu a *legitimidade ativa* da ABGLT – Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos para impetrar ações do controle concentrado de constitucionalidade, enquanto *entidade de classe*.

Em sua douta decisão, o Ministro Barroso propôs a *superação* da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, que sempre fez uma *interpretação restritiva* do citado dispositivo constitucional, pela qual se atribuiu a ele o sentido de que somente “classes *profissionais*”, em defesa de direitos trabalhistas de categoria profissional representada pela entidade em questão, poderiam se valer da citada legitimidade ativa.

Afirmou o Ministro Barroso, em síntese, que essa limitação da legitimidade prejudicou sobremaneira a defesa dos direitos e das garantias fundamentais de nossa Constituição, visto que a análise dos processos em geral de controle concentrado acabou versando primordialmente de interesses corporativos, verificando-

se a dificuldade de grupos sociais em geral e de minorias e grupos vulneráveis em particular de conseguirem a simpatia de algum dos demais legitimados para defender seus direitos e suas garantias fundamentais perante o Supremo Tribunal Federal.

Em suma, a citada decisão monocrática do Ministro Roberto Barroso pode ser interpretada como constatando um **sério problema social** oriundo da tradicional interpretação restritiva do Supremo Tribunal Federal sobre o conceito de entidade de classe, a saber: a proteção de direitos e garantias fundamentais de grupos sociais em geral e de minorias e grupos vulneráveis em particular.

Isto, que constitui uma das **principais atribuições** das Supremas Cortes e dos Tribunais Constitucionais, acabou sendo o tema *menos* decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o que se pode se consequência também da interpretação restritiva em questão.

A posição defendida pelo Ministro Roberto Barros, portanto, deveu-se a preocupação – correta – com o **grave efeito** oriundo da interpretação restritiva do Supremo Tribunal Federal, o que, de acordo com o marco teórico de Sua Excelência, justificou a adoção da teoria da *mutação constitucional*, fenômeno este que, embora estes subscritores não adiram, chegam à mesma resposta, porque esta é a constitucionalmente correta, mas o fazemos por outro marco teórico.

De acordo com a linha teórica condutora do voto, a interpretação constitucional fixada em precedentes só pode mudar se houver, concretamente, a mudança dos valores sociais (e contexto social) inerentes às interpretações do que fora anteriormente decidido, bem como se for constatado que a interpretação anterior trouxe *efeitos sociais perniciosos* à sociedade.

Em suma, demonstrar-se-á, na esteira da conclusão do voto do Ministro Roberto Barroso, que o *overruling* é possível e sua perfectibilização configurará a resposta adequada à Constituição. Afinal, como se sabe, o *overruling* é o remédio para resolver o desgaste temporal e fático de um determinado precedente. E, como também é sabido (por todas, a decisão de 1966 da *House of Lords*), uma Suprema Corte deve seguir seus precedentes até que surjam motivos para a sua superação. Isto é, uma Suprema Corte pode mudar de ideia.

O revolvimento da tradição dos julgamentos do STF demonstra que a Corte vem seguindo, coerentemente, uma posição restritiva no que pertine à interpretação da legitimidade prevista no artigo 103 da Constituição do Brasil.

Todavia, como se verá adiante, fica claro porque não basta a *coerência* por si só, **já que é necessário que haja também (ou, sobretudo) integridade, conceitos, aliás, recepcionados em termos legislativos pelo Código de Processo Civil de 2015, no artigo 926.** De todo modo, a exigência de coerência e

integridade é sistêmica em qualquer ordenamento e na análise de qualquer Constituição democrática. Seria até mesmo despidianda a sua colocação no CPC.

Nesse sentido, há um interessante exemplo citado por Ronald Dworkin que pode ser adaptado aqui: na Inglaterra, durante décadas, apenas os advogados não respondiam civilmente por seus atos; todos os demais (médicos, engenheiros etc), sim. Em dado momento, alteradas as condições fáticas, alterou-se a jurisprudência. **A coerência deu lugar à integridade.**¹

Parece-nos que o exemplo de Dworkin se aplica ao caso sob exame.

Com efeito.

Como ponto de partida hermenêutico, é preciso entender *qual é o conceito* de “classe” adotado pela jurisprudência do STF, bem como *entender os fundamentos* que o fizeram assim se posicionar para, depois disso, podermos avaliar se este conceito é ou não compatível com o conteúdo sistêmico da Constituição. Utilizemos os seguintes paradigmas da origem do entendimento objeto do questionamento e da crítica da Consulente:

(i) no julgamento da **ADI-MC n.º 271/DF** (Tribunal Pleno, j. em 24.09.1992), o Ministro Moreira Alves aduziu que o Supremo Tribunal Federal entende que uma entidade de classe é aquela que “congrega os integrantes de uma determinada atividade ou *categoria profissional ou econômica*, e que, portanto, represente, em âmbito nacional, uma classe [tal]” (g.n). O precedente reafirmou jurisprudência que realizou *uma interpretação restritiva*, já que as confederações sindicais, enquanto “associações de associações”, não poderiam ser entendidas como “entidades de classe” com legitimidade ativa, não obstante (e isso não foi analisado) representem de maneira indireta, mas real, as classes profissionais em questões, visto que as “associações associadas” obviamente o representam diretamente. Seja como for, tal posição restritiva encontra-se reiterada em precedentes atuais (*v.g.*, ADI n.º 6103 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 19.08.2019);

(ii) no julgamento **ADI n.º 900 QO/DF** (DJ de 26.11.1993), o Ministro Sidney Sanches negou legitimidade ativa a associação de inquilinos, sob o fundamento de que eles “não congregam uma *categoria de pessoas, intrinsecamente distinta das demais categorias*”, mas pessoas que “somente se agrupam pelo *interesse contingente* de estarem na mesma condição jurídica de partes, em relações distintas de contratos de locação”. Rememorou o quanto decidido na **ADI n.º 501**, na qual o Ministro Moreira Alves aduziu que entidade que congrega aposentados e pensionistas

¹ Cf. STRECK, Lenio Luiz. Coerência e integridade de Ronald Dworkin: uma análise de sua aplicação no contexto brasileiro. In: José Emílio Medauar Ommati. (Org.). **Ronald Dworkin e o Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, v. 1, p. 329-348.

também não se enquadraria no conceito constitucional de “entidade *de classe*”. Destacou que, na **ADI n.º 42**, o Ministro Paulo Brossard teria afirmado que “para efeito de caracterização de uma entidade de classe, [exige-se] a *‘unidade, em caráter permanente, de interesse daqueles que empreendem atividade profissional idêntica’* (D.J.U, 02.04.1993, n.º 63, pág. 5.611)”. Reiterou, ainda, o supra citado não reconhecimento de tal legitimidade ativa a Centrais Sindicais, afirmada nas ADI n.º 271, 334 e 335, afirmando que a mesma conclusão deveria se adotar para o caso julgado;

(iii) no julgamento da já citada **ADI n.º 42** (DJ de 02.04.1993), onde se diz que “até outubro passado” (anterior) somente a Procuradoria-Geral da República tinha legitimidade para ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade, o Ministro Paulo Brossard fundamentou a restrição do conceito de “classe” apenas a pessoas que mantenham a “unidade, em caráter permanente, de interesses daqueles que empreendem atividade profissional idêntica” em alguns pressupostos. A uma, concordando com parecer da Procuradoria-Geral da República, aduziu que se deve chegar a tal conceito “por via de exclusão, ‘por aproximações sucessivas’, como diria o mestre Aliomar Baleeiro”, a partir do fato de que, apesar do alargamento de entidades legitimadas para o controle concentrado de constitucionalidade realizado pela Constituição Federal, “essas [outras] entidades [legitimadas constitucionalmente] são ou autoridades de alta expressão na hierarquia político-administrativa do País, ou entidades de caráter público”. Sobre o **conceito de classe**, vale transcrever a íntegra de suas considerações:

“Que se deve entender por classe? Não é um conceito jurídico e na linguagem da Sociologia se presta a *muitos significados*? Entidade de direito privado pode ser entidade de classe de âmbito nacional, a que se refere o preceito constitucional, ou só entidade sindical, ainda que não confederação? Qual o sentido, qual o alcance que se deve dar a essa cláusula constitucional constante do inciso IX do artigo 103 da Constituição, para o fim de permitir, perante o Supremo Tribunal Federal, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, cujos efeitos são verdadeiramente bem maiores do que o exercício normal do poder jurisdicional, em matéria de inconstitucionalidade? Aqui, a inconstitucionalidade é direta, *erga omnes* e tem uma extensão muitas vezes maior do que aquele poder inerente ao Judiciário, de declarar a inconstitucionalidade de uma lei, *in casu*. Essas são as perguntas que se colocam e, a meu ver, devem ser enfrentadas pelo Tribunal.

A mim me parece, e neste ponto também acompanho o pensamento do Procurador-Geral da República, que o art. 103 contém uma **enumeração taxativa**, exhaustiva das entidades, das pessoas, das autoridades que podem ajuizar a ação. **No entanto, conforme o elastério que se der à parte final, à cláusula final do inciso IX do art. 103, ele pode transformar-se, de fato, numa enunciação meramente exemplificativa.** Creio que esta é uma consideração que se deva ter presente ao decidir esse problema que se apresenta em linha de preliminar para decidir sobre o cabimento, ou não cabimento, da ação direta de inconstitucionalidade.

Não me parece prudente fixar ou pretender fixar o pleno alcance da cláusula em exame. Eu me contentaria em interpretá-lo, em função do caso a decidir, e, na sua medida, julgar se a ABRASCA é uma entidade de classe de âmbito nacional, ou se não chega a se caracterizar como tal. [...] A ABRASCA é uma associação que congrega entidades, sociedades, evidentemente de significativa expressão econômica. Mas não caracteriza, a meu juízo, uma entidade de classe de âmbito nacional e por isso não tem legitimidade ativa para ajuizar, para questionar a constitucionalidade de lei em tese, enfim, para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade.” (*grifos nossos*)

Como se vê, a preocupação primordial da corrente *majoritária* (logo, não unânime, pois vencidos os Ministros Celso de Mello e Sepúlveda Pertence) pareceu se preocupar unicamente com a *quantidade* de legitimados e o conseqüente maior número de processos impetrados perante esta Suprema Corte do que com *argumentos de princípio* (Dworkin),² ou seja, com argumentos relacionados à coerência do conceito de classe adotado com a sistemática constitucional.

O único argumento *aparentemente* constitucional é o que se refere à *taxatividade* do rol constitucional. Embora ninguém duvide que o rol seja taxativo, **parece-nos incorreto afirmar que a taxatividade supostamente demandaria um conceito estrito, abrangente do menor número de entidades possíveis.**

Ora, assim como não se pode agir como o literalista que, diante da regra “Proibido cães na plataforma”, proíbe o cão guia e deixa passar um urso; por outro lado, também não se pode agir como o voluntarista que, por sua vez, permitiria a passagem de qualquer outro animal que fosse de seu gosto pessoal.³

Isto é, é preciso agir com prudência hermenêutica e, como tal, entender que, para dizer alguma coisa sobre um texto, é necessário, antes, estar aberto a ouvir o que o texto diz⁴, pois textos são eventos e eventos são situados no tempo e no espaço.⁵ Ou seja: “a palavra nos impõe um diálogo com o passado que chega até hoje.”⁶ Por isso, o passar do tempo também tem muito a nos dizer.

Com isso, estamos querendo dizer que quem estiver disposto a entender o que significa a taxatividade no caso da legitimidade ativa para o controle

² DWORKIN, Ronaldo. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges, São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005, p. IX-X; DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira, São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2007, p. XVI e 142.

³ STRECK, Lenio Luiz. **O literalista e o voluntarista diante dos cães na plataforma**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-03/senso-incomum-literalista-voluntarista-diante-caes-plataforma>. Acesso em: 10 de Junho de 2020.

⁴ GADAMER, Hans-George. **Verdade e método I**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 402. “Aquele que pretende compreender um texto tem que estar em princípio disposto a que o texto lhe diga algo.”

⁵ Por isso Heidegger vai dizer que não falamos sobre aquilo que vemos, mas sim o contrário; vemos o que se fala sobre as coisas. Cf. Heidegger. **Prolegomena zur Sprache**. Pfullingen, p. 85. **Leciones De Maburgo Del semestre de verano de 1920**. Gesamtausgabe, vol 20, Frankfurt, 1988, p. 75.

⁶ Gomes, Wilson. **Heidegger e os pressupostos metafísicos da crítica da modernidade**. In: ética e razão. Síntese Nova Fase. v. 22, . 68, 1995.

concentrado e abstrato de constitucionalidade **não pode agir como um literalista (ou textualista), muito menos como um voluntarista, mas sim buscar um sentido adequado à Constituição mesma e às condições nas quais está inserido esse texto.**

Deste modo, aqui é necessário revolver o chão doutrinário-jurisprudencial em que está assentada a tese restritiva sustentada em maioria na Corte. E verificar o resultado.

Do modo como a problemática está posta, depreende-se, desde logo, que não há razão alguma para se relacionar o conceito de taxatividade de forma tão restritiva, a não ser como mecanismo de contenção de demandas, deixando de fora grupos minoritários e vulneráveis, que, **na maioria dos casos, não recebe a proteção (em termos de patrocínio da causa) de partidos e legitimados constante no rol do artigo 103.**

A questão constitucional se resume, assim, em saber se a claríssima *interpretação restritiva* realizada pela jurisprudência atualmente pacífica do Supremo Tribunal Federal sobre o conceito de “entidade de *classe*” afigura-se, ou não, constitucionalmente correta. **E se resiste ao tempo. E à faticidade que foi forjando novos fenômenos.**

Nossa resposta a tal questão é negativa, concordando-se assim com a conclusão do Ministro Roberto Barroso em sua decisão na ADPF n.º 527/MC, embora por fundamentos um tanto distintos, mas chegando a um lugar comum – **a de que é possível fazer o *overruling*.**

E, assim, alcançar uma resposta adequada a Constituição. Que, necessariamente, não é a única: “simplesmente se trata da resposta adequada à Constituição, isto é, uma resposta que deve ser confirmada na própria Constituição, na Constituição mesma”.⁷

Passemos, assim, a explicar as razões de nossa compreensão.

Segundo a clássica doutrina de Dworkin,⁸ uma proposição de direito pode ser considerada verdadeira se for *mais coerente* do que a proposição contrária com a teoria jurídica que justifique melhor o Direito estabelecido. Os juízes costumam estar de acordo quanto aos sentidos de verdade das proposições do direito e, quando divergem, compreendem os argumentos de seus oponentes suficientemente bem para

⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 621.

⁸ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira, São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2007, p. 435.

poderem localizar o nível de divergência e classificar esses argumentos segundo uma *ordem aproximada de plausibilidade*.

Ainda com Dworkin,⁹ entende-se a interpretação de direitos e garantias fundamentais enunciados em uma “linguagem extremamente ampla e abstrata” deve identificar os “princípios de moralidade política” que inspiraram a criação da cláusula constitucional em questão para fins de definição de sua correta interpretação. Na clássica lição do autor, temos de aplicar o direito na sua melhor luz.

Assim, trata-se de uma leitura que insere a moralidade política no próprio âmago do Direito Constitucional. A **história** é um elemento essencial para esse projeto porque, para saber o que uma pessoa quis dizer quando disse alguma coisa, temos de saber algo acerca das circunstâncias em que ela se encontrava quando disse aquilo. **Para equalizar esse problema existe a coerência e a integridade.**

Por vezes, a coerência pode perder o peso da verdade com o decorrer do tempo, sendo essa “letargia hermenêutica” interrompida pela integridade, como no caso do exemplo da responsabilidade civil na Inglaterra.

Quantas coisas mudaram de 1988 para cá? E quantas se alteraram desde a formação da maioria do STF no sentido de optar por uma interpretação restritiva da legitimidade?

Então, é preciso analisar se a *interpretação restritiva* da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal é aquela que se afigura como *mais coerente* com nossa ordem constitucional, à luz do *princípio da unidade* da Constituição.

Entende-se que a resposta a tal questão é negativa, ou seja, a interpretação mais coerente com nossa ordem constitucional é a que prega que devem ser entendidas como entidades de classe com legitimidade ativa para o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade todas aquelas que se configurem como entidades de defesa dos direitos fundamentais, como proposto pelo Ministro Roberto Barroso em sua decisão monocrática na ADPF n.º 527/MC.

Essa nos parece a *resposta constitucionalmente adequada ao caso analisado* (Streck), “caso” este que, aqui, se refere ao conceito de *classe* que melhor se coaduna com a Constituição como um todo.

A posição do Ministro Roberto Barroso na sua decisão monocrática proferida na ADPF n.º 527/MC legitima-se, ainda, se considerarmos a *extrema dificuldade* de se vencer a verdadeira corrida de obstáculos que as Presidências e

⁹ DWORKIN, Ronald. **O direito de liberdade. A leitura moral da Constituição Norte-Americana.** Tradução de Marcelo Brandão Cipolla, São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2007, p. pp. 02-05, 09-11, 14-16 e 26-27.

Vice-Presidências de Tribunais de Segundo Grau, na análise da admissibilidade de recursos aos Tribunais Superiores e também a postura destes em termos de *jurisprudência defensiva*.

Tal situação – a da inegável *jurisprudência defensiva* - certamente afasta o possível argumento de que vítimas de violações de direitos humanos poderiam, se necessário, levar os temas ao Supremo Tribunal Federal por intermédio do recurso extraordinário.

Assim, é razoável afirmar, à luz da hermenêutica constitucional, que a posição da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, fruto de um dado contexto social-temporal, pode, hoje, ser alterada, como já aponta o voto do Min. Roberto Barroso. Isto porque, com Häberle,

[...] no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição.¹⁰

Tal circunstância häberliana está bem condizente com o voto vencido do **Ministro Celso de Mello**, no julgamento da supra citada **ADI n.º 42**, cujos doutos fundamentos merecem íntegra transcrição:

A questão que se coloca, suscitada pelo eminente Ministro Paulo Brossard, envolve a compreensão do que seja ‘entidade de classe de âmbito nacional’. Diversas, a meu ver, são as exigências que, satisfeitas, podem caracterizar, para os efeitos constitucionais referidos, uma entidade de classe de âmbito nacional.

A **primeira** dessas exigências, de ordem formal, supõe a existência de uma entidade devidamente personificada, à qual se filiem pessoas ou grupos de pessoas integrantes de idêntica categoria profissional ou econômica, ainda não representada por organismos sindicais ou, **afastado esse reducionismo ao modelo corporativo** – sindical, manifeste-se, entre essas mesmas pessoas ou grupo, a existência de um vínculo jurídico ou de uma **relação-base que as congregue e lhes imprima caráter unitário na ação social em que se busque a colimação de um interesse coletivo**.

Esta primeira exigência prende-se à **segunda**, que é de caráter teleológico, pois concerne à finalidade mesma para a qual a entidade de classe é constituída: o estudo, a defesa e a coordenação dos interesses daqueles que a compõem. Há, na realidade, subjacente a tal noção, como já salientado, a ideia de um **vínculo social básico**, a traduzir a existência de uma **solidariedade não transitória de interesses homogêneos, que se unificam na identidade e comunhão dos objetivos sociais perseguidos**.

A **terceira** exigência é de índole espacial. A entidade de classe, para legitimar-se para o exercício da ação direta, deve ter âmbito transcendente das esferas meramente regionais e locais. A sua

¹⁰HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997, p.13.

atuação, por superar necessariamente esses limites, deve ter caráter amplo e dimensão nacional. Por isso mesmo, esta Corte já decidiu que entidades de classe que não atendam a tal exigência de espacialidade padecem de ilegitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (ADIn nº 39-O-RJ, relator Ministro Moreira Alves; ADIn nº 43-8-DF, relator Ministro Sydney Sanches, Questão de Ordem, DJU de 19.05.1989). O caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Advém-lhe, não somente de sua atuação trans-regional, mas também, da multi-regionalidade domiciliar das pessoas, físicas ou jurídicas, que a compõem, na condição de associadas.

Outra exigência tipificadora do conceito de entidade de classe associa-se a seu coeficiente de representatividade, a tornar imprescindível, tanto quanto possível, para efeito de sua compreensão, a universalidade da representação da categoria ou do grupo em função dos quais foi constituída e organizada. Este aspecto, de inegável essencialidade, foi ressaltado por este Supremo Tribunal, que entendeu descaracterizada como entidade de classe, para efeito da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, ‘a simples associação de empregados de determinada empresa, por não congregar categoria de pessoas intrinsecamente distinta das demais, mas somente agrupadas pelo interesse contingente de estarem a serviço de determinado empregador’ (ADIn nº 34-9-DF, relator Ministro Octávio Gallotti, DJU de 28.04.1989).

Um **outro aspecto** que merece referência e diz respeito ao interesse de agir das entidades de classe, a envolver a necessidade de demonstrarem, objetivamente, a relação de pertinência entre a finalidade institucional que motivou a sua criação e o conteúdo e a natureza da lei ou ato normativo. A desconformidade temática entre esses dois elementos referenciais – finalidade da associação e conteúdo material da lei ou ato normativo – descaracterizará o interesse de agir e ensejará a carência da ação direta.

Em suma, as entidades de classe representam espécie do gênero associação. A sua organização constitui o consectário natural do exercício concreto da liberdade de associação (CF, art. 5º, XVII). Possuem, contudo, pela especificidade de que se revestem, um perfil próprio, que se delinea e se traduz pelos elementos já referidos.

As entidades de classe são organismos personificados, de natureza civil, cujo substrato, decorrente de um vínculo social básico, repousa na solidariedade, comunhão e homogeneidade de interesses dos que as compõem. Essa relação-base, de caráter matriarcal, situa-se na gênese das entidades de classe, cuja existência é somente concebível em função dos objetivos institucionais que lhes inerem e que dão trans-individualidade e transcendência à pluralidade dos interesses dos que as compõem.
(grifos nossos)

No mesmo sentido, o voto vencido do **Ministro Sepúlveda Pertence** também na **ADI n.º 42**, o qual, embora equivocadamente mantendo-se a uma compreensão de *categoria profissional* para a definição do conceito de *entidade de classe*, traz considerações mais amplas no sentido de que o **intuito constitucional** foi o de ampliar ao máximo a legitimidade social para controlar os atos do Poder Público, à luz dos **princípios do pluralismo social e da democracia participativa**, as quais traem essa limitação conceitual apenas a uma “classe econômica” ao final (a nosso ver, contraditoriamente) defendeu Sua Excelência. Vejamos, contudo, suas ricas e longas considerações:

26. **Que ‘entidade de classe’, na linguagem da Constituição, não é necessariamente entidade sindical** – mais claramente que do questionado art. 103, IX – resulta do art. 5º, LXX, ‘b’, onde se legitimam, para o mandado de segurança coletivo, não só a *organização sindical* – expressão que abrange toda a hierarquia corporativa: sindicatos, federações e confederações, que, então, só pode ser a de natureza não sindical.

27. Percebeu-o a Procuradoria-Geral. Por isso, para dar algum efeito útil à menção às entidades de classe de âmbito nacional, no art. 103, IX, o parecer a referiu a organismo como os conselhos federais das profissões liberais, supondo, explicitamente, que só através deles as respectivas categorias profissionais teriam representação nacional: olvidou-se, aqui, o ilustre parecerista, de que as profissões liberais são sindicalizáveis e dispõem até de uma confederação (CLT, art. 535, §3º), por incrível que pareça.

28. Não é por aí, assim, que se logrará definir o que sejam, na Constituição, as ‘entidades de classe de âmbito nacional’.

29. Entre as indagações em que se desdobrou o douto voto do Ministro Brossard uma delas se fixou na natureza indiscutivelmente privada das associações não sindicais: é que, não obstante o alargamento de legitimação para a ação direta, os legitimados do art. 103, ponderou S.Exa., ‘são ou autoridades de alta expressão na hierarquia político-administrativa do País ou entidades de caráter público’, categoria em que incluiu não apenas a Ordem dos Advogados, mas também as confederações sindicais (no que, de logo, peço venia para dissentir).

30. A mim me parece, contudo, *data venia*, que aqui está um **indicativo a mais no sentido de uma compreensão ampla do conceito de ‘entidade de classe de âmbito nacional’, para os fins do art. 103 da Constituição.**

31. À minha leitura da Constituição e das discussões que a antecederam, no particular, afigura-se manifesto que, da legitimação dessas associações, além da outorgada aos partidos políticos, à OAB e às confederações sindicais, **o novo texto fundamental quis efetivamente fazer a grande válvula de abertura e descentralização social da iniciativa do controle direto da constitucionalidade das leis.**

[...]

38. As sugestões para a liberalização da legitimidade para a ação direta foram muitas [...]

39. **Na grande maioria das propostas que não chegaram à solução extrema da ação popular, embora de conteúdo vário, é possível identificar a preocupação constante de legitimar para a ação direta, além do Procurador-Geral da República e de autoridades governamentais e legislativas da União e dos Estados, uma ou mais entidades, nas quais se reconheceram qualificações para o papel de veículo das instâncias da sociedade civil.**

[...]

45. Na votação plenária em primeiro turno, é que se chegou à fórmula, que prosseguiu vitoriosa até o final, de legitimar, além das autoridades e da Ordem, qualquer ‘confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional’: esta cláusula final, desse modo, reduziu a legitimação das associações civis às de caráter classista, mas a libertou da exigência de criação ou reconhecimento por lei, como fora proposto pela IV Comissão.

46. **Dessa breve e apressada recordação dos antecedentes da norma constitucional ora discutida, resulta para mim que includivelmente prevaleceu, na Constituição de 1988, uma orientação ampliativa da qualificação para a ação direta, com a evidente**

preocupação de abri-la à participação da sociedade civil no controle da legitimidade constitucional do exercício do poder do Estado.

[...]

52. Ora, é uma evidência, hoje difundida, do pensamento político – que, entre nós, Victor Nunes, em 1954, já percebia (*A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia, em Cinco Estudos*, FGV, 1955, p. 93), e, em 1980, voltaria a insistir no tema (*Liberdade, desenvolvimento e advocacia*, nos Anais da VIII Conf. Nacional da OAB, p. 358) –, que, em particular, a **doutrina da separação e da independência dos poderes** e, em geral, todos os **mecanismos estatais de proteção das liberdades**, construídos com vistas ao Estado absenteísta, a serviço do liberalismo econômico, tiveram comprometida a sua eficácia, na medida em que a incoercível demanda de crescente intervenção estatal na economia e em toda a vida social levou, na busca da eficiência, à concentração do poder e ao agigantamento do aparelho burocrático.

53. De tal modo, quis advertir, naquele ano já longínquo, a aguda lucidez de Victor Nunes, que ***‘fora do Estado e não dentro do Estado é que se haveriam de construir os instrumentos mais eficazes de defesa dos direitos humanos’*** (Anais, cit., p. 364).

54. Essa linha de preocupação – que tem levado, em todas as áreas, à criação de **instituições de democracia participativa**, em especial, de **controle permanente da ação estatal pela sociedade civil** – está subjacente no nosso tema à legitimação da ação direta à OAB, das confederações sindicais e das **entidades nacionais de classe**.

[...]

56. No **último inciso do art. 103**, portanto, é que efetivamente a Constituição abriu a ação direta de inconstitucionalidade às **concepções contemporâneas do pluralismo e participação social**, inclusive no âmbito da jurisdição, na linha, como notou o parecer de **Cândido Dinamarco**, de ***‘intensa movimentação em prol da efetividade do processo’***, que constitui, observou em seguida, uma ***‘vivíssima tendência contemporânea da doutrina processual, legitimada na realidade da sociedade pluralista desse fim de século’***.

57. **Tendência essa, é de enfatizar, a que efetivamente se rendeu o constituinte de 87/88** (como tentamos mostrar no voto do **MS 20.936**, a propósito do mandado de segurança coletivo), e à qual se acrescentou o ***cuidado quase obsessivo*** com a instituição de **garantias da eficácia e da supremacia da Constituição** (v.g., ars. 5º, LXXI e §1º; 34, VIII; 60, §4º; 103 e incisos I, ‘a’, e III e parágrafo único; 103 e §§2º e 3º; 129, II etc).

58. A essas inspirações pluralistas e participacionistas do questionado inciso IX do art. 103 da Constituição é que, ***data venia, não me parece fiel a interpretação restritiva que busca confinar a legitimação das entidades civis contempladas ao âmbito restrito da hierarquia sindical e das ordens profissionais.***

59. Estou, ao contrário, em que **a interpretação mais adequada àquela regra será a que dê ao conceito de *‘entidade de classe de âmbito nacional’ toda a abrangência que ela comporte, sem violência, de modo a estender a legitimação ao maior plexo possível de associações representativas de setores significativos da estrutural plural da sociedade: restringi-la às confederações sindicais seria cercear, sem razão plausível, a eventual manifestação da contradição de interesses entre segmentos claramente diferenciados, não obstante enquadrados na mesma e ampla esfera de ‘jurisdição’ sindical das confederações.***

[...]

63. **Classe**, como notou, em seu voto, o Ministro Brossard, '*não é um conceito jurídico*'. Ao menos, digo eu, nos ordenamentos que não trilham a senda da filosofia marxista.

64. E, como já advertia o relator, e pude comprovar, no reencontro esses dias com meus esquecidos manuais, também está longe de obter significado unívoco, no campo da sociologia.

65. De qualquer sorte, não me parece que, no preceito constitucional que nos preocupa, os lindes do **conceito de classe** possa ser buscado com proveito na teorização dos sociólogos, mas, sim, na **linguagem comum**, onde a inteligência da expressão '*entidade de classe*' não gera, de regra, maiores dificuldades.

[...]

68. O que marca, assim, o grupo social básico das entidades de classe, a meu ver, é sempre a identidade ou semelhança da atividade empresarial ou do setor econômico em que empregados os seus integrantes. (*grifos nossos*)

Como se vê, tomando por empréstimo a eficiente análise do Ministro Sepúlveda Pertence na **ADI n.º 42** acerca dos *debates da Assembleia Nacional Constituinte*, a interpretação histórico-teleológica do artigo 103, IX, da Constituição demonstra incontestavelmente o intuito constitucional objetivo de:

(i) ampliação do número de legitimados para o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade dos atos do Poder Público:

(i.1) enquanto *grande válvula de abertura e descentralização social* para tanto;

(i.2) para possibilitar a participação da **sociedade civil como um todo** no controle permanente da legitimidade constitucional do exercício do poder estatal em prol da **defesa dos direitos humanos**;

(i.3) como decorrências lógicas dos princípios do pluralismo social e da participação social no controle dos atos dos Poderes Públicos;

(ii) tudo a demandar, portanto, uma **compreensão ampla do conceito de entidade de classe**, de sorte a ser incorreta a *interpretação restritiva* perpetrada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para limitar o conceito de entidade de *classe* apenas a categorias profissionais ou econômicas e não para abarcar **entidades de defesa dos direitos fundamentais** como um todo;

(ii.1) até porque tal interpretação restritiva privilegia interesses corporativos e de entidades socialmente privilegiadas, deixando à margem do acesso ao Supremo Tribunal Federal quem dele mais precisa, a saber, minorias e grupos vulneráveis vítimas de discriminações estruturais, sistemáticas, institucionais e históricas na sociedade.

Tal compreensão se justifica, ainda com Dworkin, porque a interpretação de conceitos constitucionais de linguagem extremamente ampla e abstrata deve identificar os princípios de moralidade política que lhe deram origem para, com isso, definir a interpretação constitucionalmente válida (cf. supra).

Afinal, a interpretação histórico-teleológica dos debates da Assembleia Nacional Constituinte (cf. supra) demonstrou que o intuito da legitimação constitucional de *entidades de classe de âmbito nacional* para propositura de ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade visou garantir a **defesa dos direitos humanos diretamente pelos grupos sociais afetados** por ações e omissões do Poder Público, à luz dos *princípios* do pluralismo social e da democracia participativa, inclusive à luz do princípio da separação dos poderes (melhor entendido como princípio da separação das funções do poder estatal, que é uno).

Esclareça-se que nenhum dos signatários adere a nenhuma espécie de “originalismo”, mas embora entendam que a tarefa hermenêutica não se limita a identificar a suposta “vontade do legislador” (muito menos por presunções), também se entende que da mesma forma que só se deve desconsiderar uma lei por sua inconstitucionalidade (ou inconveniência), só se deve desconsiderar o intuito objetivamente identificado (nos debates parlamentares) de quem elaborou o texto normativo quando este intuito também se mostrar inconstitucional (ou inconveniente), o que, à toda evidência, não é o caso

Não se esqueça que o próprio **princípio da separação dos poderes** teve sua **origem** histórica à luz da compreensão dos *poderes sociais*, ou seja, visando permitir que **distintos grupos sociais** pudessem participar dos atos de gestão da coisa pública.¹¹

Há a possibilidade de distintos grupos sociais, diretamente, no exercício de sua cidadania, puderem exercer o controle concentrado de constitucionalidade – obviamente, superada a anacrônica e nefasta divisão da sociedade em distintas “castas”, mas **atualizando-se o conceito histórico para o reconhecimento da legitimidade de entidades de defesa de direitos fundamentais de âmbito nacional de grupos sociais em geral.**

Aqui cabe uma **observação que parece ter passado despercebida no decorrer destes trinta e um anos da Constituição:**a se considerar que somente se qualificaram como entidades *de classe* na acepção constitucional do termo, então somente direitos trabalhistas e previdenciários serão passíveis de serem questionados pela via do controle concentrado por grupos e movimentos sociais.

¹¹ PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional:** um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 31-40. VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Constituição Dirigente e Concretização Judicial das Imposições Constitucionais ao Legislativo.** A Eficácia Jurídica Positiva das Ordens Constitucionais de Legislar em geral e dos Mandados de Criminalização em particular, 2ª Ed., Bauru: Ed. Spessoto, 2019, p. 336-338.

Como se sabe, os direitos individuais e antidiscriminatórios em geral contra minorias e grupos vulneráveis fora de relações trabalhistas e previdenciárias não obterão tal proteção. Os direitos econômicos, sociais e culturais são vítimas de histórico menosprezo dos Poderes Políticos e mesmo da comunidade jurídica e isso deve ser repudiado, porque certamente não são *menos valiosos* do que os direitos individuais em geral, mas também não podem ser vistos como *mais valiosos*. Uns e outros configuram-se como *trunfos* (Dworkin)¹² contra despotismos quaisquer.

Deve-se mesmo superar uma cisão metafísica entre “direitos individuais”, de um lado, e “direitos sociais” de outro, até porque há uma relação de dependência recíproca entre uns e outros: os direitos sociais dependem dos direitos individuais para serem plenamente exercidos e vice-versa.¹³

Assim, não tem sentido – no plano hermenêutico - em se privilegiar os direitos sociais em geral para o acesso direto de grupos sociais no controle concentrado de constitucionalidade em detrimento dos direitos individuais. Nesse sentido, a máxima efetividade da cláusula constitucional sobre a entidade de classe é muito melhor atendida com o conceito de entidade de *defesa dos direitos fundamentais de grupos sociais*, tal como proposta pelo Ministro Roberto Barroso na decisão monocrática da ADPF n.º 527/MC.

Ampliar legitimados e dar interpretação menos restritiva tem direta relação, ao fim e ao cabo, àquilo que – e isso foi citado na decisão aqui referenciada como matriz-de-*overruling* (do Min. Barroso) – Djamila Ribeiro e Adilson Moreira, como **lugar de fala e discriminação indireta, por efeito discriminatório não-intencional**. Para Ribeiro,¹⁴ é preciso combater o chamado *privilegio epistêmico*, segundo o qual os grupos sociais que possuem *privilegios sociais* acabam tendo o modo de pensar de seu grupo como o adotado em termos de *modelo ideal*, de sorte que só respeita verdadeiramente o pluralismo social a conduta de *descolonizar o pensamento*, porque não existe pensamento “neutro”, com o que é preciso “*construir novos lugares de fala*.”¹⁵ E para Moreira, “A discriminação indireta se verifica quando “uma norma dirigida

¹² DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira, São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2007, p. XV.

¹³ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Processo Constitucional**, 2ª Ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2016, p. 149: “Nesse sentido, propomos compreender a distinção entre direitos individuais, coletivos, sociais e difusos como uma distinção argumentativa. Ela deve ser considerada do ponto de vista do processo argumentativo de aplicação das normas que lhes consagram... Um direito é individual, coletivo, social ou difuso conforme seja definido, através da argumentação jurídica adequada, caso a caso”.

¹⁴ RIBEIRO, Djamila. **Lugar de Fala**, 2ª Ed., São Paulo: Ed. Pólen, 2019, p. 24, 28-29, 41, 43, 53, 57-61, 63, 69, 77-78, 85-86.

¹⁵ Para maiores desenvolvimentos sobre este importantíssimo tema: AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**, 2ª Ed., São Paulo: Ed. Pólen, 2018, p. 20-21, 30 e 43-44. Segundo a autora, a interseccionalidade visa reconhecer que há pessoas que sofrem *locus de opressões cruzadas*, em um *sistema de opressão interligado* (Patricia Hill Collins), de pessoas que se constituem por *múltiplas avenidas identitárias*, detentoras de subjetividades complexificadas. Mas bem ressalta que “A interseccionalidade impede aforismos matemáticos hierarquizantes ou comparativos. Em vez de somar identidades, analisa-se quais condições estruturais atravessam corpos, quais posicionalidades reorientam significados subjetivos desses corpos,

à generalidade das pessoas, não fazendo, portanto, menção a quaisquer características [tem] efeitos discriminatórios. Ela afeta negativamente membros de um grupo porque atores públicos e privados não levam em consideração todos os efeitos que uma norma ou prática pode ter no status social de diferentes segmentos.”¹⁶

Assim, ao permitir os privilégios das entidades trabalhistas, previdenciárias, entre outras poucas, o Supremo Tribunal Federal, por meio da adoção de uma interpretação restritiva, promove **discriminação indireta, por efeito discriminatório não-intencional, conforme as citadas lições de Adilson Moreira. Daí o acerto da decisão do Roberto Barroso ao promover um enfrentamento à jurisprudência defensiva, bem como a consequência dela oriunda, a saber: a discriminação não intencional.**

Ademais, é fundamental ressaltar que não há base constitucional que permita tais discriminações, mormente quando se está a tratar de direitos humanos.

Numa palavra final, o presente **PARECER** leva em conta a reconstrução histórica da **temática “legitimidade-representação”**. Nesse sentido, as **principais decisões dos últimos tempos** do Supremo Tribunal Federal sobre minorias e grupos vulneráveis e direitos humanos em geral têm se dado no **controle concentrado de constitucionalidade**, a saber, **ADPF 132/ADI 4277** (uniões homoafetivas), **ADPF 186 e ADC 41** (cotas sociais e raciais nas universidades públicas e em concursos públicos), **ADC 19 e ADI 4429** (constitucionalidade da Lei Maria da Penha e caráter de ação penal pública incondicionada da mesma), **ADI 5357** (improcedência que gerou o reconhecimento da evidente constitucionalidade da regra que proíbe cobranças diferenciadas para crianças e adolescentes com deficiência nas escolas, por força do princípio da solidariedade), **ADO 26 e MI 4733** (reconhecimento da homotransfobia como crime de racismo), **ADI 5543** (reconhecimento do direito de doação de sangue por “homens que fizeram sexo com outros homens nos últimos doze meses”) e **ADI 3510** (improcedência que gerou a constitucionalidade de pesquisas com células-tronco embrionárias).

Isto demonstra, sobretudo, **que o controle concentrado é o caminho para a busca da garantia de direitos de grupos minoritários e/ou vulneráveis da sociedade.**

E isto quer dizer, por consequência, que a tese da taxatividade do rol dos legitimados ou “tese restritiva” **inviabiliza o acesso de minorias e grupos**

por serem experiências modeladas por e durante a interação das estruturas, repetidas vezes colonialistas, estabilizadas pela matriz de opressão, sob a forma de identidade”.

¹⁶ MOREIRA, Adilson José. **O que é Discriminação?**, São Paulo: Ed. Letramento, 2017., pp. 102-105. Para maiores desenvolvimentos: MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um Negro**. Ensaio de Hermenêutica Jurídica, São Paulo: Ed. Contracorrente, 2019, p. 75-87; CORBO, Wallace. **Discriminação indireta**. Conceito, fundamentos e uma proposta de enfrentamento à luz da Constituição de 1988, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2017, pp. 133-134, 136 e 139.

vulneráveis ao Supremo Tribunal Federal. Seria algo como “a Constituição contra a Constituição”.

Numa palavra final: “a Constituição nasce como um paradoxo, porque, do mesmo modo que surge como exigência para conter o poder absoluto do rei, transforma-se em indispensável mecanismo de contenção de poder das maiorias.”¹⁷ E o que se pretende demonstrar aqui, ao criticar a interpretação restritiva, é justamente isso: **por fim ao privilégio das maiorias.**

Por todas essas razões, há fundadas razões para afirmar que é possível a legitimidade ativa da Consulente – Associação de Juristas para a Democracia – para o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

3. Conclusão.

Em suma, a partir da leitura do art. 103, IX, da Constituição Federal, consideramos, para fins deste parecer, a consulente como *entidade de classe legitimada*, uma vez que se trata, entre outros elementos:

(i) de grupo ou movimento social que vise à defesa de direitos fundamentais totalmente pertinentes às suas atribuições e que, além disso, é representativo de uma categoria de pessoas ligadas entre si por um “*vínculo social básico* que repousa na *solidariedade, comunhão e homogeneidade de interesses* dos que as compõem”. Ademais, há uma “*relação-base*, de caráter matriarcal, situada na gênese das entidades de classe cuja existência, aqui atendida, é somente concebível em função dos *objetivos institucionais* que lhes são inerentes e que dão *trans-individualidade e transcendência* à pluralidade dos interesses dos que as compõem”, consoante as belas e precisas palavras do Ministro Celso de Mello em seu voto no julgamento da ADI n.º 42;

(ii) associações de juristas que visem a defesa dos direitos e das garantias fundamentais de nossa ordem constitucional e convencional, como é o caso da *ABJD – Associação de Juristas para a Democracia*, uma vez que comprovados tanto seus objetivos estatutários vocacionados à defesa da ordem constitucional e convencional vigentes no país, quanto sua ampla representatividade nacional, devem ser incluídas no rol dos legitimados na amplitude do artigo 103, IX, da Constituição do Brasil, enquanto defensora do *direito à democracia*.¹⁸

¹⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, P. 621; DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira, São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2007, p. 74.

¹⁸ ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação Popular.** A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental, Curitiba: Ed. Juruá, 2013, p. 321-325: “O conceito de democracia tem fundamentalmente duas facetas: 1) política e 2) normativa. Do ponto de vista político, é um sistema ou fórmula política complexa, constituída por um conjunto de instituições e regras substantivas de distribuição do poder e organização do Estado, que não podem ser reduzidas à participação popular periódica por meio de eleições. Do ponto de vista normativo, a democracia implica um complexo sistema de direitos, constituindo-se ela própria um direito fundamental. A democracia é, por isso, um impulso dirigente, uma aporia política, que nunca se realiza plenamente. [...] A

Assim, tendo em vista que a Consulente se enquadra no conceito supra exposto, especificamente no item “ii”, entende-se aqui que a ela deve ser reconhecida legitimidade ativa para ingressar com ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

É o nosso Parecer.



Lenio Luiz Streck

**Doutor em Direito, Pós-Doutor em Direito Constitucional (FDUI/Portugal),
Professor Titular dos Programas de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS
e da UNESA. Membro Catedrático da Academia Brasileira de Direito
Constitucional (ABDConst).
OAB/RS n.º 14.439**



Pedro Estevam Alves Pinto Serrano

**Pós-Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP.
OAB/SP n.º 90.846**



Paulo Roberto Iotti Vecchiatti

**Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela ITE/Bauru. Especialista em
Direito Constitucional pela PUC/SP.
OAB/SP n.º 242.668**



Dj Jefferson Amadeus de Souza Ferreira

**Mestre em Direito e Hermenêutica Filosófica pela UNESA/RJ. Pós-graduado
em filosofia pela PUC-RJ e Pós-graduado em Processo Penal pela Academia
Brasileira de Direito Constitucional - ABDCONST
OAB/RJ n.º 175.288**

democracia, como apresentamos em nossa pesquisa, pode ser considerada como direito fundamental. Além disso, ela é condição de possibilidade dos direitos fundamentais, já que eles não podem ser deduzidos da natureza, ou de qualquer outro tipo de teleologia objetiva, que não derive do consenso. Consideramos a democracia um direito fundamental de um povo específico, como um aspecto interno do direito à autodeterminação, em vista que nos sistemas democráticos, a vontade do povo é o elemento central da autoridade do poder público, e tem inefável caráter de fundamentalidade. A questão da fundamentalidade da democracia nos sistemas de direito contemporâneos vai além da participação popular por meio de eleições livres e do preenchimento dos cargos de gerenciamento superior do Estado, ou ainda da deliberação pública, como dissemos”.