

# Instrumentos de Defesa dos Direitos Fundamentais de Terceira Dimensão: A Funcionalidade da Ação Popular e da Ação Civil Pública

Emerson Garcia\*

## Sumário

1. Aspectos Introdutórios. 2. O Déficit de Efetividade dos Direitos Fundamentais. 3. Instrumentos de Proteção dos Direitos Fundamentais. 4. Ação Popular e Ação Civil Pública na Tutela dos Direitos de Terceira Dimensão. Epílogo. Referências Bibliográficas.

## 1. Aspectos Introdutórios

São considerados humanos (e intrinsecamente fundamentais) aqueles direitos inerentes à pessoa humana pelo simples fato de ser considerada como tal, trazendo consigo os atributos da tendência à universalidade, da imprescritibilidade, da irrenunciabilidade e da inalienabilidade. Não encontram sua legitimação em um texto normativo específico ou mesmo em uma ordem supralegal de matiz jusnaturalista, mas, sim, em uma lenta evolução histórica.

O historicismo aqui referido não busca afastar uma visão prospectiva das conquistas sociais. Visa, tão somente, a estabelecer um elo de continuidade e sedimentação na evolução social, permitindo que direitos, liberdades e garantias conquistadas no passado sirvam de esteio àqueles do presente, e estes aos vindouros, concepção que permanece hígida ainda que a evolução de um instituto social possa apresentar dissonâncias entre os fins a serem alcançados em suas diferentes fases. A metodologia histórica, longe de mostrar a mera sucessão de fenômenos sociais, indica suas formas vitais, seu desenvolvimento e sua desapareição (Verdu, 1991: XVII).

Remonta a Locke (1976: 4-10) a construção de que os homens, no seu estado de natureza (*state of nature*), possuem plena liberdade e igualdade. Na medida em que (consensualmente) decidem viver em sociedade e constituir o Estado, anuem em ceder uma parcela desses direitos em troca de proteção mais intensa da parte que sobejou. A positivação na ordem jurídica estatal realça a sua fundamentalidade

---

\* Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Consultor Jurídico da Procuradoria-Geral de Justiça e Diretor da Revista de Direito. Consultor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Membro da *American Society of International Law* e da *International Association of Prosecutors* (Haia – Holanda).

extrínseca, conferindo visibilidade às suas características intrínsecas e indissociáveis dos seres humanos: o Estado encontra-se finalisticamente comprometido com a proteção e a promoção dos bens civis. Os direitos não cedidos ao Estado (*property*), como a cidadania, não podem ser violados por ele ou por outros indivíduos (1976: 14-27). Entre nós, o clássico Pimenta Bueno (1958: 380) realçava que os direitos individuais “são as faculdades, as prerrogativas morais que a natureza conferiu ao homem como ser inteligente; são atributos essenciais de sua individualidade”. São primitivos e absolutos, sendo justificados por razões teológicas: “[n]ão são, pois, criaturas das leis positivas, sim criações de Deus, atributos do ser moral que ele formou”.

Adam Smith (vol. II, 1999: 284-285), discorrendo sobre o sistema de liberdade natural, entendia que o soberano somente teria três deveres a cumprir:

Em primeiro lugar, o dever de proteger a sociedade da violência e das invasões de outras sociedades independentes; em segundo lugar, o dever de proteger, tanto quanto possível, todos os membros da sociedade da injustiça ou opressão de qualquer outro membro, ou o dever de estabelecer uma administração exata da justiça; e, em terceiro lugar, o dever de criar e preservar certos serviços públicos e certas instituições públicas que nunca poderão ser criadas ou preservadas no interesse de um indivíduo ou de um pequeno grupo de indivíduos.

A síntese possível é a de que estaremos perante direitos humanos quando visualizarmos o indivíduo como parte integrante da espécie humana e titular de direitos inatos, concepção que busca sustentação em inúmeros referenciais distintos, como são aqueles de natureza historicista ou teológica. Fundamentais, por sua vez, são aqueles direitos reconhecidos pela ordem jurídica, que podem projetar-se para além do raio de abrangência dos direitos básicos a que se atribui contornos cosmopolitas, vale dizer, que se encontram sedimentados no âmbito da sociedade internacional. Em alguns casos, estão funcionalmente vocacionados à proteção do ser humano.

Os direitos fundamentais, a um só tempo, conferem funcionalidade à existência do Estado, estrutura ontologicamente vocacionada ao bem comum, e limitam a sua atuação, evitando que o poder avance em demasia, terminando por desconsiderar esferas de proteção indispensáveis à preservação da própria dignidade humana. Esses direitos podem ser estabelecidos tanto pela Constituição como pela lei. No primeiro caso, veiculam posições jurídicas próprias dos seus titulares, diretamente usufruíveis e independentes, portanto, da lei, protegendo-os contra o próprio abuso do legislador; no segundo, exprimem os interesses e os programas preferidos pelos grupos políticos majoritários, reforçando a posição jurídica dos respectivos titulares. Cf. Zagrebelsky, 2010: 63.

Como derivação da necessidade de coexistência dos distintos valores por eles incorporados, tem sido voz corrente que os direitos fundamentais se manifestarão, normalmente, sob a forma de princípios jurídicos, estando sujeitos ao tratamento lógico-jurídico dispensado a essa espécie normativa, daí decorrendo a possibilidade de ponderação, consoante as circunstâncias, para assegurar a sua concordância prática e solucionar possíveis colisões. Em alguns casos, refletirão verdadeiras regras, ensejando o surgimento de situações jurídicas definitivas, logo, insuscetíveis de serem afastados (v.g.: a proscrição da tortura).

Os direitos, enquanto atribuições, mecanismos de constituição e extensão da esfera jurídica individual ou coletiva, podem ser distinguidos das garantias, mecanismos de preservação dos direitos, permitindo sejam protegidos das investidas do Poder Público ou de terceiros. Os direitos, num sentido mais específico, indicam a faculdade de praticar um ato ou a prerrogativa de receber prestações ou de não ter a esfera jurídica alcançada pela ação de terceiros. As garantias, por sua vez, seriam requisitos ou instrumentos de juridicidade, obstando a restrição de direitos ou indicando o modo de imposição dessas restrições. Com os olhos voltados à proteção e ao pleno desenvolvimento da personalidade individual, é possível afirmar que o direito apresenta característica instrumental e a garantia uma instrumentalidade ao quadrado, viabilizando a operacionalização de outro instrumento, o direito.

Ao direito à livre manifestação de pensamento corresponde a garantia de não sofrer uma censura prévia do Poder Público; ao direito à liberdade de locomoção a garantia de não tê-la restringida senão na hipótese de flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, isso com estrita observância das demais garantias processuais (contraditório, ampla defesa e devido processo legal); à inviolabilidade do domicílio a garantia de que somente é possível nele penetrar, sem o consentimento do morador, nas situações previstas no texto constitucional. Os instrumentos processuais voltados à defesa dos direitos fundamentais, epígrafe sob a qual podem ser incluídas a ação civil pública e a ação popular, são nítidos exemplos de garantias constitucionais.

A exemplo da linha evolutiva do Estado de Direito, também as relações do Estado com as pessoas sujeitas ao seu poder passaram por intensas vicissitudes no decorrer da história. Sob essa perspectiva de análise, é perceptível que os direitos hoje reconhecidos são fruto de uma lenta sedimentação sociopolítica, sendo possível dividi-los em distintas dimensões consoante a precedência do seu reconhecimento. Fala-se em dimensões, não em gerações, pela singela razão de os direitos subsequentes não “substituírem” os antecedentes, afastando a sua existência ou, mesmo, a sua importância. Os direitos fundamentais não são como as folhas de uma árvore, que atingem o apogeu, secam e caem, perdendo a sua funcionalidade e sendo sucedidas por outras tão logo chegue à estação propícia. Em verdade, os direitos reconhecidos em determinado período histórico servem de base ao reconhecimento de novos direitos, que se agregam aos originários e

fortalecem a posição jurídica individual, processo que permanece inacabado até o dia em que sejam alcançadas a realização e a felicidade plena do indivíduo.

É recorrente a concepção de que essas dimensões acompanham o ideário político da Revolução francesa, sintetizado na referência a “liberdade, igualdade e fraternidade”. A liberdade congrega os direitos que asseguram uma esfera jurídica imune à intervenção estatal. A igualdade indica a necessidade de os indivíduos alcançarem níveis similares de satisfação e qualidade de vida, justificando o oferecimento de direitos prestacionais. Por fim, a fraternidade denota a necessidade de coexistência entre os seres humanos e os povos que a partir deles se formam, abrangendo a paz, a segurança, o desenvolvimento, a solidariedade, a autodeterminação, o meio ambiente etc. Embora sejam constantes as tentativas de ampliar essas dimensões, havendo referência à bioética (Norberto Bobbio, 1992: 6) ou à globalização dos direitos (Paulo Bonavides, 2006: 570-572), o processo ainda está em curso, não havendo consenso a esse respeito. Note-se que mesmo em relação às três dimensões clássicas não há consenso. Zagrebelsky (2010: 122), por exemplo, assim as visualiza: (1ª) direitos liberais; (2ª) direito ao trabalho; (3ª) direitos sociais em geral; e (4ª) direitos de sobrevivência do homem e conservação do ambiente em que vive. Como se percebe, o jurista italiano subdividiu os direitos sociais clássicos em duas categorias.

É factível a constatação de que as dimensões dos direitos fundamentais são estruturadas a partir de um postulado fundamental: o reconhecimento da vida humana. Afinal, o morto certamente teria alguma dificuldade em usufruir dos direitos que lhe fossem atribuídos. Outro postulado que não deve ser desconsiderado é o de que os direitos fundamentais devem ser exequíveis e alcançar padrões mínimos de efetividade, isso sob pena de comprometer o próprio reconhecimento da dignidade humana. Para os fins da nossa exposição, consideraremos a concepção mais difundida a respeito da terceira dimensão dos direitos fundamentais. O seu traço característico é a titularidade difusa ou coletiva, possibilitando a proteção dos interesses não de um indivíduo em particular, mas de parcelas indeterminadas ou determinadas da coletividade.

Os interesses difusos possuem maior amplitude que os coletivos, pois, apesar de ambos serem indivisíveis, resultam de uma circunstância fática comum (v.g.: a inspiração de determinado produto tóxico emitido por uma indústria) e sua abrangência é indeterminável (v.g.: não é possível determinar o número de pessoas atingidas pela poluição). Os interesses coletivos derivam de uma relação jurídica base (v.g.: a aquisição, pelos moradores da localidade, de produtos contaminados produzidos por uma indústria) e sua abrangência é determinável (v.g.: é possível identificar, a partir dos documentos fiscais pertinentes, os adquirentes dos produtos contaminados). Os denominados interesses individuais homogêneos, apesar da resistência de alguns setores da doutrina e da jurisprudência, podem ser enquadrados sob a epígrafe dos interesses coletivos, já que possuem abrangência determinável, derivam de uma origem comum (v.g.: emissão de resíduos sólidos por uma indústria,

causando danos materiais unicamente aos moradores de determinada rua), não propriamente de uma relação jurídica, e são essencialmente divisíveis (v.g.: o prejuízo patrimonial sofrido por cada um dos moradores da referida rua).

A relevância dos direitos de terceira dimensão, com especial realce para a proteção do meio ambiente, exige sejam identificados os instrumentos existentes para que efetivamente possam projetar-se na realidade e cumprir o objetivo a que se destinam. Sob essa perspectiva, é inegável a relevância da ação civil pública e da ação popular.

## 2. O Déficit de Efetividade dos Direitos Fundamentais

A previsão constitucional de um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, conquanto louvável, pois assegura a formação de uma base axiológica que, em certa medida, reflete o compromisso estatal com a sua preservação e direciona a própria interpretação constitucional, é tão somente um fator indicativo, não propriamente um fator conclusivo a respeito de sua efetiva concretização na realidade.

Em países de modernidade tardia, como o Brasil, os direitos fundamentais, em não poucos aspectos, desempenham o papel de frívolos adereços, adornos destituídos de qualquer utilidade prática, contribuindo, apenas, para a construção de uma imagem positiva do aparato estatal nos âmbitos interno e internacional. Logo no limiar da República, Rui Barbosa (vol. VI, 1934: 196) descrevera um quadro que ainda hoje permanece latente:

[n]a realidade, qual os factos a estabelecerem, essa Constituição é um cemiterio de instituições. Tudo o que actualmente chama ali a admiração, e impõe respeito, é a magnificência e a pompa dos mausoléus. Cada artigo da chamada lei fundamental é apenas o caprichoso trabalho da epigraphia, registrando os despojos de uma esperança, ou as cinzas de uma promessa. Por entre aquella necropole de grandezas lapidares quasi que só perpassa um sopro de vida, um resto de movimento: o dos coveiros. Ao lado dessa cidade petrificada, se vae levantando, pelas mãos delles, a nova metropole, inteiramente diversa. A essa é que se reserva o nome de Republica.

Proclamação de direitos não se confunde com respeito e observância de direitos. Ocupam planos distintos e, conquanto sucessivos, operativamente diversos. O primeiro contenta-se com a retórica, o segundo exige a ação, que, não raro, vem a transmudar-se em lamentável indiferença. Esse quadro pode derivar não só da ausência de políticas públicas voltadas à implementação dos direitos fundamentais como, principalmente, da inexistência de instrumentos hábeis que possibilitem seja exigida a sua observância pelos poderes constituídos. Nas palavras de Dicey (1945: 207):

[a] proclamação numa Constituição, ou Carta, do direito à liberdade pessoal, ou mesmo de qualquer outro direito, fornece apenas uma ligeira garantia de que o direito tem mais que uma existência nominal, e os estudantes que desejem conhecer até onde o direito à liberdade é, na realidade, parte do direito constitucional, devem considerar tanto a significação do direito, como, principalmente, quais são os métodos legais por cujo meio o seu exercício é assegurado". Bobbio (1992: 25), aliás, já ressaltara que mais importante que fundamentar é proteger os direitos fundamentais, assertiva que, longe de afastar a importância da natureza e do fundamento desses direitos, busca realçar a necessidade de torná-los efetivos.

O reconhecimento normativo dos direitos fundamentais certamente contribui para neutralizar certas classes de violações, limitando as discussões a respeito de sua existência e do seu alcance, mas, por si só, não consegue excluir a forma mais perversa de violação: a que emerge do próprio aparato estatal, seja em razão de uma fratura ideológica, que contrapõe os governantes aos valores que devem proteger, seja em razão de uma ineficiência generalizada (Cf. Carlos Santiago Nino, 2007: 3). Ao discorrer sobre os direitos que demandam uma ação positiva por parte do Estado, Robert Alexy (1994: 430) identifica três categorias: (1) direitos à proteção; (2) direitos de organização e procedimento; e (3) direitos a prestações em sentido estrito. Apesar de todos serem úteis à salvaguarda da pessoa humana, os dois primeiros estão diretamente conectados à proteção de qualquer direito fundamental, ainda que tradicionalmente enquadrado sob a epígrafe das liberdades individuais, exigindo um *non facere* por parte do Estado. Ao assegurar um direito, o Estado deve necessariamente impedir que terceiros o desrespeitem, bem como oferecer garantias orgânicas e procedimentais que permitam a sua proteção, entre as quais Gomes Canotilho (2011: 204) inclui a sua monitorização (*rectius*: "armazenamento, acompanhamento e avaliação de dados"), o que permite a atuação planejada e sistemática dos poderes constituídos.

Os direitos fundamentais, tal qual uma grande família, descendem de uma origem comum e devem coexistir do modo mais harmônico possível. Face à sua importância para a pessoa humana e ao papel que ostentam no ambiente social, não é exagero afirmar que o desrespeito a um deles tende a afetar, direta ou indiretamente, todos os demais. Como bem lembrou Rui Barbosa (vol. VI, 1934: 527), "[q]uando um direito constitucional desaparece, nenhum dos outros se deve presumir seguro".

Diversamente da eficácia *stricto sensu*, que delinea a força normativa do comando constitucional, indicativo de sua imperatividade e potencial aplicabilidade na realidade, a efetividade, também denominada de eficácia social, aponta para a sua irrestrita projeção na realidade. Não como projeto ou aspiração futura, mas como fator de modificação do ambiente sociopolítico. Em outras palavras, a norma

constitucional que reconhece direitos é eficaz na medida em que possa ser invocada por seus destinatários, efetiva se for verdadeiramente observada.

É com os olhos voltados à referida dicotomia que deve ser compreendido o disposto no § 1º do art. 225 da Constituição brasileira de 1988, que estabelece uma série de obrigações para o Poder Público com o objetivo de assegurar a *efetividade* do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um direito de caráter nitidamente difuso, já que não individualizáveis os seus destinatários em potencial, que alcança o uso e o gozo, mas não a disposição de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. A sua conservação, tanto para as gerações atuais, como para as futuras, é obrigação do Poder Público e da própria coletividade, que têm o dever de defendê-lo e preservá-lo. Enquanto o *munus* da coletividade assume contornos essencialmente negativos, devendo abster-se de qualquer prática que possa maculá-lo, sobre o Poder Público recaem obrigações positivas, conducentes à efetiva materialização dos objetivos constitucionais.

Não satisfeita com o exposto reconhecimento desse direito, a Constituição de 1988 descreveu que ações deveriam ser praticadas para assegurar a sua efetividade, justamente aquelas elencadas nos incisos do § 1º do art. 225. Conquanto a grande maioria assumam contornos essencialmente programáticos, dependendo de juízos valorativos de natureza política, bem como de integração pela legislação infraconstitucional, faltando qualquer delas ter-se-á de concluir que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não estará sendo efetivo, ao menos em toda a sua plenitude. Assim, embora haja liberdade na forma de promover tais ações, não há qualquer liberdade em relação à conveniência, ou não, de implementá-las. A omissão do Poder Público importará no correlato e imediato reconhecimento da inobservância de um direito fundamental de natureza difusa, como sói ser aquele que recai sobre o meio ambiente. Em situações dessa natureza, parece ser plenamente possível que o Poder Judiciário, quando provocado, expeça as determinações necessárias à observância desse direito, que não pode permanecer à deriva em situações que o próprio Constituinte, *a priori*, identificou como lesivas aos seus contornos essenciais, comprometendo a sua efetividade. Quando as ações tenham sido adotadas, mas em intensidade inferior à exigida pelo contexto, será mais tênue a linha limítrofe entre referenciais políticos e jurídicos, o que exige maior cautela em sua valoração, mas nem por isso deve ser excluída, de imediato, a intervenção do Judiciário.

### 3. Instrumentos de Proteção dos Direitos Fundamentais

De acordo com Guastini (2005: 255-268), os instrumentos voltados à proteção e consequente efetivação dos direitos fundamentais devem ser necessariamente analisados à luz do princípio da divisão das funções estatais e dos mecanismos de freios e contrapesos que asseguram o seu equilíbrio e harmonia. Fosse o poder concentrado em um único órgão, não haveria qualquer possibilidade de proteção dos direitos que viesse a aviltar.

Centrando a discussão especificamente no âmbito das ações ou omissões do Poder Público, o que, é importante frisar, não reflete qualquer postura de rejeição em relação à incidência dos direitos fundamentais no âmbito das relações privadas (a *Drittwirkung* da doutrina germânica), a Constituição de 1988 concebe inúmeros mecanismos de proteção: (1) contra o Poder Legislativo, (1.1) veda a abolição, via reforma constitucional, dos direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV), (1.2) veda a edição de atos normativos infraconstitucionais que afrontem os direitos fundamentais, isso sem prejuízo de restrições pontuais e proporcionais, o que decorre do caráter fundante da ordem constitucional, (1.3) autoriza a realização de referendos, permitindo sejam obstadas iniciativas de violação aos direitos fundamentais (arts. 1º, parágrafo único e 14, II) e (1.4) condiciona a desconsideração de certos direitos fundamentais, pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, à autorização judicial, que é exigida para a busca domiciliar (art. 5º, XI), a interceptação telefônica (art. 5º, XII) e a decretação de prisão (art. 5º, LXI) ; e (2) contra o Poder Executivo, estabelece a sua vinculação à lei, o que importa na observância dos balizamentos democraticamente estabelecidos pelo Legislativo, quer na execução direta (arts. 1º, *caput* e 37, *caput*), quer na edição de atos regulamentares ou de leis delegadas (arts. 84, IV e 49, V). A inobservância desses balizamentos permitirá seja acionado o Poder Judiciário, do qual não pode ser afastada qualquer lesão ou ameaça a direito, bem como permitirá a responsabilização política do Chefe do Executivo, perante o Legislativo, sempre que atentar contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais (art. 85, III).

Face aos reconhecidos inconvenientes da responsabilização política, norteadas por interesses partidários, o que a torna ineficaz sempre que uma força política auferir simultânea supremacia no Executivo e no Legislativo, resta o acesso ao Judiciário, nem sempre ágil e, não poucas vezes, ineficaz.

A falta de agilidade costuma ser apanágio das estruturas burocráticas dos Estados em vias de desenvolvimento, em que o fantasma da ineficiência teima em assombrar repartições e apossar-se de servidores, fruto de deficiências de ordem material e de ranços morais arraigados há gerações, ao que se soma a debilidade dos instrumentos de controle existentes. Quanto à ineficácia, o grande obstáculo enfrentado costuma ser a entronização da discricionariedade administrativa, entendendo-se que a adoção de um considerável rol de providências situa-se na esfera de conveniência política do Executivo, impedindo que o Judiciário se substitua a ele.

Esse quadro, que assume proporções colossais em relação aos direitos sociais, cuja efetividade depende, quase integralmente, de direitos prestacionais a cargo do Estado (atos comissivos), também alcança as liberdades clássicas, normalmente associadas a uma abstenção do Estado (atos omissivos), mas que também podem exigir um atuar positivo, como ocorre com a edição das leis necessárias à sua regulação, a criação de condições que viabilizem o seu surgimento (v.g.: assegurar



a liberdade de expressão sem disponibilizar educação ao povo é uma *contradictio in terminis*) ou com o puro e simples cumprimento do comando constitucional (v.g.: com o respeito à integridade física e moral do preso, direito tacitamente riscado de nossa ordem constitucional).

Em relação aos mecanismos de proteção (3) contra o Poder Judiciário, o seu órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal, recebeu a importante competência de “*guarda da Constituição*” (art. 102, *caput*), devendo estabelecer o sentido das normas constitucionais em caráter conclusivo, isso sem prejuízo de uma reforma constitucional vir a sobrepular o seu entendimento. Além disso, podem ser mencionados (1) o dever de motivação das decisões judiciais, permitindo seja reconstruído o *iter* argumentativo que norteou o juízo valorativo ali declinado (art. 93, IX), (2) as garantias inseridas na cláusula do devido processo legal, integrada pela legislação infraconstitucional (v.g.: os Códigos de Processo Civil e de Processo Penal) e necessariamente observada pelos órgãos jurisdicionais (art. 5º, LIV) e (3) a existência de tribunais superiores com competência para rever as decisões das instâncias inferiores.

Os órgãos jurisdicionais, em certa medida, terminam por ostentar uma postura autorreferente, fundando exclusivamente no seu entendimento a correção das decisões que venham a proferir. Em outras palavras, violações aos direitos fundamentais perpetradas pelo Poder Judiciário não de ser identificadas e contornadas por ele próprio. Apreciada a causa pela última instância competente do Poder Judiciário, *tollitur quaestio*. Não haverá possibilidade de contornar a interpretação realizada, ressalvada, obviamente, a edição, nas situações que comportem providências dessa natureza, de eventual reforma constitucional ou legislativa com o objetivo de afastar os alicerces de sustentação da decisão proferida. O Judiciário, assim, pode ser visto como a instância final de defesa dos direitos fundamentais, o que suscita não poucos debates em relação a *quis custodiet ipsos custodes?* Se para Montesquieu o Judiciário era o mais fraco dos poderes, isso porque se limitava a aplicar a lei editada pelo poder competente, não sendo nada mais que a “*boca que pronuncia as palavras da lei*”, a superação do positivismo formalista há muito alterou esse quadro. Na modernidade, o Juiz se afasta da atividade meramente cognoscitiva e passa a contribuir para a construção da própria norma, fazendo-o a partir do texto fornecido pelo Legislativo e em constante intercâmbio com a realidade. Nesse sentido, a moderna doutrina dos princípios constitucionais fala por si. Daí a preocupação de Guastini (2005: 268):

Se se reconhece – como agora quase todos reconhecem – que também o Poder Judiciário é um poder político, surge então o problema – inteiramente novo para o constitucionalismo – de inventar técnicas constitucionais mais apropriadas que garantam os direitos de liberdade contra o Judiciário.

Seria a consulta popular um instrumento útil ou a sua utilização poderia ser manipulada pelas maiorias ocasionais, comprometendo a própria força normativa da Constituição? A questão, como se percebe, é campo propício para palpitantes debates de ordem sociopolítica.

#### **4. Ação Popular e Ação Civil Pública na Tutela dos Direitos de Terceira Dimensão**

A ação civil pública e a ação popular são instrumentos processuais de indiscutível relevância na tutela dos interesses difusos e coletivos. A sua principal funcionalidade é a de permitir a solução de contendas que interessam a um elevado quantitativo de interessados e que poderiam ser pulverizadas em inúmeras ações individuais.<sup>1</sup>

A ação civil pública tem sua disciplina básica traçada na Lei nº 7.347/1985, tendo sido contemplada, de forma idêntica ou com pequenas variações terminológicas, nas Leis nº 7.853/1989 (pessoas portadoras de deficiência), 7.913/1989 (investidores no mercado de capitais), 8.069/1990 (infância e adolescência), 8.078/1990 (consumidores) e 10.741/2003 (idosos), isso sem olvidar a referência expressa no art. 129, III, da Constituição da República. De acordo com o art. 25, IV, *a*, da Lei nº 8.625/1993, é o instrumento adequado para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos. O disposto na alínea *b* do inciso IV do art. 25 é mera especificação de um interesse difuso, sendo previsto que a ação civil pública pode ser utilizada para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem.

A referência a “outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos”, constante do art. 25, IV, *a*, da Lei nº 8.625/1993, assume indiscutível relevância no sistema de tutela coletiva, pois afasta os riscos da incompletude que sempre acompanha a técnica da enumeração taxativa. A esse respeito, é bem conhecida a ampla resistência do Poder Executivo Federal na plena operacionalização desse sistema. Com a edição da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), foi vetado não só o inciso IV do art. 1º, que autorizava o uso da ação civil pública para a defesa de “qualquer direito difuso e coletivo” como, também, parte da própria ementa da lei, que fazia referência à mesma expressão. Somente com o advento da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) é que o inciso IV foi integrado à Lei nº 7.347/1985. Posteriormente, optou-se pela desnecessária referência a outros interesses que já seriam absorvidos por essa cláusula geral, o que foi feito por intermédio da Lei nº 8.884/1994 (Lei de Proteção à Ordem Econômica) e da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Finalmente, a Medida Provisória nº 2.180-35/2001

---

<sup>1</sup> Parte das considerações aqui realizadas reproduz o que expusemos na obra Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 439 e ss.

manteve os penduricalhos e suprimiu a cláusula geral. Ocorre que a estratégia não produziu os resultados almejados. Afinal, a Constituição da República, no inciso III do art. 129, já considerara função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção “de outros interesses difusos e coletivos”, comando que aproveita aos demais legitimados, isso em razão do § 1º do mesmo preceito.

À guisa de ilustração, será admissível o ajuizamento de ação civil pública para: a) garantir a observância do art. 13 da Constituição da República (“A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil”) por parte dos órgãos da administração direta (v.g.: nenhum ato normativo poderia ser redigido, parcial ou totalmente, em outro idioma) e indireta (v.g.: seria vedado à Caixa Econômica Federal, empresa pública, o lançamento de cartão bancário intitulado *federal card*) de todos os entes da Federação (Cf. Barbosa Moreira, 2001: 185); b) garantir a observância dos demais princípios e regras que coexistem com a liberdade de expressão e a vedação à censura, resguardando os fins educacionais da programação das emissoras de televisão (Cf. Barbosa Moreira, 1995: 45); c) impugnar resolução do Banco Central que limite o repasse de recursos do FGTS ao Poder Público, pelas instituições financeiras, comprometendo a realização de obras de saneamento básico (Cf. Garcia Vitta, 2001: 864); d) a defesa das pessoas portadoras de deficiência (Lei nº 7.853/1989); e) apurar a responsabilidade pelos danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliários (Lei nº 7.913/1989); f) resguardar os direitos das crianças e dos adolescentes (Lei nº 8.069/1990); g) a defesa do consumidor (ações coletivas – Lei nº 8.078/1990); e h) a defesa do idoso (ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis e homogêneos – Lei nº 10.741/2004).

Os legitimados à propositura da ação civil pública estão previstos no art. 5º da Lei nº 7.347/1985. São eles, os entes federados, os entes da Administração Pública direta e indireta, o Ministério Público; a Defensoria Pública, esta quando presentes os interesses dos necessitados; e as associações que estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; ainda merece menção a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994) e as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, que atuem em defesa do consumidor (Lei nº 8.072/1990, art. 82, III).

Não menos relevante que a ação civil pública é a ação popular. Dispõe a Constituição de 1988, em seu art. 5º, LXXIII, que:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Esse preceito, inserido no rol dos direitos e garantias fundamentais, ampliou consideravelmente o alcance da ação popular, que fora preteritamente disciplinado pela Lei nº 4.717/1965, que somente fazia referência à “declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público”. É perceptível a importância desse instrumento processual para a defesa dos direitos fundamentais de terceira dimensão, de contornos essencialmente difusos, incluindo o direito a uma administração pública proba, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao patrimônio histórico e cultural.

Na medida em que somente o cidadão pode propor a ação popular, não é reconhecida a legitimidade das pessoas jurídicas para o manejo desse instrumento processual (Súmula nº 365 do STF). O *status* de cidadão, a teor de nossa sistemática constitucional, somente pode ser adquirido pelo nacional, o que ocorre com o seu alistamento eleitoral, obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, sendo vedado para os conscritos, durante o período do serviço militar obrigatório. Na medida em que a cidadania é obtida com o alistamento eleitoral, é natural seja ela provada, perante os órgãos jurisdicionais, com a apresentação do título de eleitor.

A cidadania consubstancia um vínculo de natureza política que une o indivíduo à República Federativa do Brasil, habilitando-o a praticar diversos atos de interesse coletivo, entre os quais também se encontra a capacidade de votar e de ser votado. A amplitude desse vínculo não impede que, por imposição da ordem jurídica, o exercício de algumas prerrogativas afetas a ele permaneça circunscrito a parcelas específicas do território nacional. É o que ocorre, por exemplo, com a obrigação de o cidadão votar na circunscrição a que esteja vinculada a sua inscrição eleitoral ou de possuir domicílio eleitoral na localidade em que pretende se candidatar a cargo eletivo. Essas limitações territoriais ao exercício de alguns aspectos da cidadania não podem ser presumidas, hão de ser expressas, isso por tratar-se de vínculo estabelecido com o Estado brasileiro, não com algumas de suas parcelas.

Face à amplitude do vínculo político existente entre o cidadão e o Estado brasileiro, ao que se soma a inexistência de qualquer restrição estabelecida pela ordem jurídica, não há correlação necessária entre a circunscrição em que mantém a sua inscrição eleitoral e o juízo competente para o processo e julgamento da ação popular que venha a ajuizar. Cidadão com domicílio eleitoral na circunscrição territorial de um ente federado pode perfeitamente ajuizar ação popular para proteger interesses afetos a outro ente federado, no território deste último. Afinal, a cidadania é nacional, não local.

A práxis jurídica tem sedimentado o entendimento de que a ação popular deve ser sempre proposta em primeira instância, ainda que o demandado goze de foro por prerrogativa de função na seara criminal<sup>2</sup>. Pode ser manuseada, por exemplo, para suspender o pagamento indevido de gratificação<sup>3</sup> e impedir a nomeação de

<sup>2</sup> STF, Pleno, AO-QO nº 859/AP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 11/10/2001, DJ de 01/08/2003.

<sup>3</sup> STF, Pleno, AO-QO nº 506/AC, Rel. Min. Sydney Sanches, j. em 06/05/1998, DJ de 04/12/1998.

membro do Tribunal de Contas que não preencha qualidades intelectuais mínimas para ocupar o cargo, o que configura manifesta afronta à moralidade administrativa.<sup>4</sup>

Ainda que o objeto da ação civil pública apresente similitude com aquele passível de ser tutelado via ação popular, não há óbice seja ele protegido por qualquer dos legitimados. Tais ações coexistem, não guardando entre si uma relação de exclusão recíproca. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de assentar que

a nova ordem constitucional erigiu um autêntico “curso de ações” entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, *a fortiori*, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos. A ação civil pública não veicula bem jurídico mais relevante para a coletividade do que a ação popular. Aliás, a bem da verdade, hodiernamente ambas as ações fazem parte de um microsistema de tutela dos direitos difusos onde se encarta a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas.<sup>5</sup>

Apesar das vantagens oferecidas pela tutela coletiva, ainda há grande resistência à sua utilização em matérias de grande relevância para a coletividade. Nesse particular, podemos mencionar a situação dos contribuintes. Segundo o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985:

não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Anteriormente à edição do próprio preceito, a jurisprudência já se sedimentara no sentido de não ter o Ministério Público legitimidade para a defesa dos interesses do contribuinte<sup>6</sup>.

Em apertada síntese, podem ser aduzidos os seguintes argumentos em prol do manejo da ação civil pública para a defesa dos contribuintes: a) a questão deve ser analisada sob uma ótica bipolar, alcançando, além dos direitos dos contribuintes, a legalidade e a moralidade dos atos da administração pública; b)

<sup>4</sup> STF, 2ª Turma, RE nº 167.137/TO, Rel. Min. Paulo Brossard, j. em 18/10/1994, DJ de 25/11/1994.

<sup>5</sup> STJ, 1º T., REsp. nº 406.545/SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 26/11/2002, DJU de 09/12/2002, p. 292.

<sup>6</sup> STF, Pleno, RE nº 195.056-1/PR, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 09/12/1999; STF, Pleno, RE nº 213.631-0/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 09/12/1999; STJ, 1ª T., REsp. nº 168.415/ SP, Rel. Min. Garcia Vieira, j. em 08/06/1998, DJU de 10/08/1998, p. 037; 1ª T., REsp. n. 177.804/SP, Rel. Min. José Delgado, DJU de 26/10/1998; 1ª T., REsp. nº 175.888/PR, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU de 03/05/1999; 2ª T., REsp. nº 86.381/RS, Rel. Min. Fernando Peçanha Martins, j. em 14/09/1999, DJU de 03/11/1999, p. 0103; 2ª T., REsp. nº 113.326/MS, Rel. p/acórdão Min. Ari Pargendler, DJU de 15/12/1997; 2ª T., REsp. nº 115.500/PR, Rel. Min. Hélio Mosimann, DJU de 03/08/1998; 2ª T., REsp. nº 200.234/SP, Rel. Min. Hélio Mosimann, DJU de 21/06/1999. E ainda: STJ, 2ª T., REsp. n. 264.180/SP, rel. Min. João Octávio de Noronha, j. em 16/06/2005, DJU de 22/08/2005, p. 187.

é admissível o controle incidental de constitucionalidade, no âmbito da ação civil pública, dos atos que infrinjam as limitações constitucionais ao poder de tributar; c) os interesses individuais homogêneos, quando coletivamente tutelados, são espécies dos interesses coletivos, não sendo sua defesa restrita àqueles oriundos de relações de consumo; d) é admissível a defesa coletiva dos interesses individuais dos contribuintes, ainda que tenham natureza patrimonial, já que indiscutível a necessidade de defesa da ordem jurídica e de preservação do interesse social; e) ainda que não sejam considerados interesses coletivos, a utilização da ação civil pública para a tutela dos interesses individuais homogêneos foi expressamente autorizada pela remissão à Lei nº 8.078/1990, contida no art. 21 da Lei nº 7.347/1985; f) a pretensão que busque anular o lançamento tributário, a um só tempo, tutela interesses coletivos (metaindividuais, de natureza indivisível, de que são titulares todos os contribuintes do tributo, os quais encontram-se vinculados ao sujeito ativo da obrigação tributária por relação jurídica instituída *ex vi legis*) e, no que concerne à repetição do indébito, interesses individuais homogêneos, já que mais incisiva a determinabilidade e a individualidade dos beneficiários; e g) a não referência à defesa dos contribuintes na ementa da Lei nº 7.347/1985 era irrelevante na medida em que o art. 129, III, da Constituição da República e o art. 1º, IV, da referida Lei faziam referência a outros interesses difusos e coletivos.

É relevante observar que, tanto o entendimento cristalizado na jurisprudência como a alteração introduzida no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985, devem ser analisados sob uma perspectiva que os compatibilize com o texto constitucional, em especial com o art. 129, III, que dispõe ser atribuição do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública em defesa dos interesses difusos e coletivos.

Ainda que tenha prevalecido a tese de que a cobrança indevida de tributos viola direitos individuais homogêneos e que a defesa destes últimos seria restrita à matéria consumerista, deve-se lembrar de que nem todos os atos praticados pelo Estado em detrimento do contribuinte violam direitos dessa natureza. À guisa de ilustração, pode ser mencionado o seguinte exemplo: após instituir uma taxa cujo fato gerador não atenda aos requisitos da especificidade e da divisibilidade, determinado Município, em conluio com a Companhia de Energia Elétrica, passa a cobrá-la, sem qualquer autorização expressa por parte dos consumidores, juntamente com a tarifa de luz. Nessa hipótese, de acordo com o entendimento predominante, o prejuízo que cada contribuinte sofrerá com o pagamento do tributo se situa na esfera dos interesses individuais homogêneos. No que concerne à inserção da cobrança na conta de luz, condicionando o adimplemento de uma obrigação ao cumprimento de outra, atingirá ela interesses coletivos, já que indivisível o direito (inadequação da forma de cobrança), os contribuintes estão ligados ao Município por uma relação jurídica base (do que decorre o surgimento da obrigação tributária), e a lesão individual não é passível de ser quantificada.

À luz dessa constatação, ao art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985 deveria ser dispensada uma interpretação conforme a Constituição, o que afastaria a possibilidade de restringir-se a utilização da ação civil pública nas hipóteses em que seja divisada a presença de interesses difusos ou coletivos, ainda que “envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados”.

Essa distinção não foi bem percebida pelo Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu a ilegitimidade do Ministério Público para pleitear a anulação de acordos celebrados entre o Fisco e alguns contribuintes, que importariam substancial diminuição do recolhimento de ICMS aos cofres públicos sob a alegação de incremento do comércio na região.<sup>7</sup> *In casu*, optou-se por centrar a atenção na temática tributária quando, à evidência, o objetivo era a proteção do patrimônio público. O Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a repercussão geral da matéria, entendeu que o TARE (Termo de Acordo de Regime Especial) “não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público”, daí a legitimidade do Ministério Público para pleitear a sua anulação.<sup>8</sup> Em outra oportunidade, o Tribunal reconheceu a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública com o fim de reduzir reajuste na tarifa de transporte coletivo, isto por se tratar de relação de prestação de serviços submetida ao Código de Defesa do Consumidor, não de questão tributária<sup>9</sup>.

Não bastasse a dificuldade de transição do individualismo para o coletivismo, fazendo que a massificação dos processos individuais continue a preterir o processo coletivo, há, especificamente em relação à ação popular, uma evidente carência de democracia participativa.

A denominada democracia participativa, voltada à aproximação do individual ao social, busca sedimentar uma ideologia coletiva, reflexo da constatação de que problemas setoriais tendem a transmutar-se em problemas gerais. Indica que a democracia deve ser realizada com a participação contínua e responsável, no processo político, de grandes setores da população: é uma forma de participação ativa, não de mera figuração (Eisenstadt, 2000: 7). A partir da interação entre indivíduos e estruturas de poder, tem-se a proliferação e conseqüente sedimentação de um sentimento de inserção, que desempenha relevante função educativa na formação da sociedade.

A participação popular, de modo ativo e necessariamente crítico, permite que a democracia seja vista não só como meio necessário à consecução de certos objetivos, mas, principalmente, como fim. Esse fim somente será alcançado quando

<sup>7</sup> STJ, 1ª Seção, REsp. nº 845.034/DF, Rel. Min. José Delgado, j. em 14/02/2007, DJU de 11/06/2007, p. 260.

<sup>8</sup> STF, Pleno, RE nº 576.155/DF, repercussão geral-mérito, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 12/08/2010, DJ de 25/11/2010.

<sup>9</sup> STF, 1ª T., RE nº 379.945/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 11/10/2005, DJU de 20/04/2006, p. 15.

o povo tomar suas decisões de modo consciente, à luz da livre valoração dos fatos e dos respectivos aspectos circunstanciais. A organização da sociedade civil torna-se particularmente relevante, enquanto fator de densificação ideológica, para evitar que a multidão anônima, reunida esporadicamente em torno de alguns poucos interesses comuns, não seja conduzida por pequenos grupos, que buscam difundir a relevância de seus interesses e identificá-los com os interesses da própria coletividade.

Como ressaltado por Zagrebelsky (1995: 6), práticas que, na aparência, se mostram hiper ou ultrademocráticas podem não passar de mera adulação do povo, que se vê manipulado e conduzido à incômoda condição de massa de manobra, cuja única utilidade é legitimar decisões previamente tomadas. Nesse contexto, o povo é manobrado em prol dos interesses das majorias ocasionais; pensa ser protagonista, quando não passa de mero figurante; é objeto, não sujeito; a democracia, em consequência, é meramente instrumental (Zagrebelsky, 1995: 81). Não é incomum que, sob os auspícios do apoio popular, sejam sedimentadas práticas verdadeiramente antidemocráticas. Sob aplausos, o povo vê tolhidas parcelas substanciais de sua liberdade, que, pouco a pouco, torna-se um invólucro destituído de conteúdo; um signo belo na aparência, mas privado de sua essência. A democracia crítica deve refutar a postura daqueles que impedem o diálogo ou negam a tolerância, crendo terem sempre razão e tendo como único móvel a busca pelo poder (Zagrebelsky, 1995: 120).

Não obstante o elevado nível de descontentamento, de nossa população, com os detentores do poder, não se verifica, em proporção semelhante, a adoção de medidas práticas que busquem reverter esse quadro, entre elas o manejo da ação popular.

## Epílogo

A contemplação formal de direitos e obrigações talvez seja uma das tarefas mais singelas a serem desempenhadas pelos poderes constituídos. Apesar disso, a evidente relutância, de considerável parcela da nossa sociedade, inclusive daqueles que, nela formados, são alçados ao poder, em observar os padrões de conduta previstos na ordem jurídica, certamente justifica o elevado déficit de efetividade dos direitos fundamentais. O conhecido jargão “a lei não pegou” há muito se popularizou. O que muitos não percebem é que esse estado de coisas tende a moldar o ambiente sociopolítico de acordo com os valores que dele se desprendem, e as consequências, por certo, serão desastrosas, principalmente quando os direitos preteridos possuírem contornos metaindividuais. Reverter esse quadro não é tarefa nada fácil. Afinal, tanto quem tem legitimidade para ajuizar a ação como quem irá julgá-la estão inseridos na mesma sociedade, cuja fratura ideológica é mais que evidente. Em outras palavras, o ânimo de muitos arrefeceu e a condescendência se estabeleceu, terminando por sedimentar códigos paralelos de conduta. Mudar esse quadro, com a sedimentação de uma ideologia efetivamente participativa, é o nosso grande desafio.



## Referências Bibliográficas

- ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden: Suhrkamp, 1994.
- BARBOSA, Rui. *Commentarios á Constituição Federal Brasileira, colligidos e ordenados por Homero Pires*, v. VI, Art. 71 (Conclusão) a 91 (Disposições Geraes) e Disposições Transitorias, São Paulo: Saraiva & Cia., 1934.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A ação civil pública e a língua portuguesa, *in: Revista de Direito do Ministério Público do Rio de Janeiro* nº 13, p. 185, 2001.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A ação civil pública e a programação de TV, *in: Revista de Direito Administrativo* nº 201, p. 45, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Malheiros Editores, 18ª ed., 2006.
- DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the law of the constitution*, 9ª ed., London: Macmillan, 1945.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil, v. 4. 5ª ed. Salvador: Editora Podivm, 2010.
- EISENSTADT, S. N. *Os Regimes Democráticos. Fragilidade, Continuidade e Transformabilidade*, trad. de Carlos Leone, Oeiras: Celta, 2000.
- GARCIA, Emerson. *Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- GARCIA VITTA, Heraldo. Ação Civil Pública. Resolução do BACEN. Tutela Antecipada, *in: Boletim de Direito Administrativo*, novembro de 2001, p. 864.
- GOMES CANOTILHO, J. J. Protecção de direitos fundamentais através de organização e procedimento, *in: Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano VIII, p. 197, 2011.
- LOCKE, John. *The second treatise of government: essay concerning the true original, extent and end of civil government*. 3ª ed. Norwich: Basil Blackwell Oxford, 1976, publicado inicialmente em 1690, como parte da obra *Two treatises of government*.
- LUCAS VERDU, Pablo. Considerações preliminares à obra de Gualter Jellineck. *Reforma y mutacion de la Constitucion*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- PIMENTA BUENO, José Antonio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Brasília: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958.
- SANTIAGO NINO, Carlos. *Ética y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007.
- SMITH, Adam. *Riqueza das nações (The wealth of nations)*, vol. II. Trad. de CARDOSO, Teodora et al. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il "Crucifige!" e la democrazia*. Torino: Einaudi, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Il diritto mite*. Torino: Einaudi, 1992 (12ª reimp. de 2010).