Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB

R e DE | Revista Eletrônica de Direito do Estado

Número 2 – abril/maio/junho de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

AÇÃO CIVIL PÚBLICA: UMA GARANTIA CONSTITUCIONAL[1]

Prof. Julio Cesar Finger
Mestre em Direito Público pela PUCRS. Professor de Direito Constitucional na Universidade Luterana do Brasil – ULBRA. Promotor de Justiça em Porto Alegre

Sumário: 1.Introdução. 2. As etapas de positivação dos direitos fundamentais no constitucionalismo ocidental. Do Estado Liberal de Direito ao Estado Democrático de Direito. 2.1. Considerações iniciais: dos direitos estamentais aos direitos universais. 2.2. As gerações de direitos e a evolução do Estado Liberal de Direito (passando pelo Estado Social) ao Estado Democrático de Direito. 3. Conceituando brevemente direitos e garantias constitucionais a partir de sua distinção. Garantias institucionais. Os remédios do art. 5º. 4. A ação civil pública: breve histórico e contornos de uma garantia constitucional fundamental. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo caminha no sentido de evidenciar a condição de garantia constitucional fundamental que ostenta a ação civil pública, instituída na Constituição Democrática de 1988 como função institucional não privativa do Ministério Público (art. 129, III e parágrafo único). A ACP, embora vislumbrada pela literatura de processo constitucional como "ação constitucional",[2] ao lado de outros "remédios", nem sempre é enfocada na manualística de Direito

[1] O presente texto é uma versão atualizada e ampliada do trabalho denominado "A ação civil pública como garantia fundamental", publicado na Revista do MPRS 48, 33-48.

[2] Exemplificativamente, ROSAS, Roberto, Direito Processual Constitucional, pp. 90 e ss.; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves, Direito Processual Constitucional, pp. 25 e ss.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Constitucional como "garantia", ao lado dos clássicos *writs.*[3]

Principiando, buscar-se-á caracterizar a *viragem* que representou o reconhecimento e a declaração dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, inicialmente como direitos naturais, inatos e universais, em contraposição aos direitos estamentais existentes no *ancien régime*. Fixar-se-ão, nesse ponto, os principais elementos conceituais do Estado Liberal de Direito e, após, buscar-se-á delimitar os direitos fundamentais, tomando em conta a classificação em "gerações" ou "dimensões", que têm como critério a sua evolução histórica, positivação e funcionalidade. Esse arco histórico servirá, também, para situar a passagem do Estado Liberal de Direito ao Estado Social e Democrático de Direito e para delimitar a espécie de direitos que podem ser assegurados pela ACP. Far-se-á, depois, uma breve conceituação de direitos e garantias fundamentais, a partir de sua distinção. Focando, ainda que modo incidental as garantias institucionais, espécie de garantia constitucional, perseguir-se-á, finalmente, a identificação da ACP como uma garantia fundamental constitucional.

2. AS ETAPAS DE POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONSTITUCIONALISMO OCIDENTAL. DO ESTADO LIBERAL DE DIREITO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: DOS DIREITOS ESTAMENTAIS AOS DIREITOS UNIVERSAIS

A sociedade do *ancien régime* era uma complexa rede, onde os direitos, diferentes para os diversos estamentos, eram obtidos através do *status*. O Estado absolutista, sucessor do Estado feudal, malgrado a concentração de poderes enfeixados no soberano, foi herdeiro de parte da estratificação social que imperou no período estamental.[4] Cada estamento ou ordem possuía uma "lei" própria e o acesso às situações subjetivas passíveis de se exigir ou dever

---

[3] Assim, por exemplo, MORAES, Alexandre de, Direito Constitucional, pp. 131 e ss.; SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, pp. 458-467 e *passim*; FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional, pp. 131-153. Em sentido contrário, BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, pp. 250-258. Sem divisar a dimensão ora em discussão, mas apenas como "matéria conexa à ação popular na defesa de interesse difusos", MEIRELLES, Hely Lopes, Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data", prefácio.

[4] Jorge Miranda lembra que o "Estado estamental" é uma forma de transição entre o Estado feudal e o Estado absoluto ou Estado de polícia. Lembra a eminente constitucionalista português que tanto o Estado estamental quanto o absoluto não ocorreram em igualdade de tempo e configuração em toda a Europa. A forma mais "evoluída" de tal forma de organização política ocorreu na Inglaterra, onde os estamentos sobreviveram como grupos políticos, ligados à defesa de liberdades, e não somente como estratos sociais (Manual de Direito Constitucional, t. I, pp. 76 e 77). Os conhecidos estamentos na França pré-revolucionária eram os "Três Estados": o clero, a nobreza e a burguesia (o 3º Estado).

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

prestações era dado pela condição de pertencer ou não a um determinado grupo estratificado. Ser, portanto, do clero ou da nobreza significava, *v. g.*, estar imune à tributação ou ter acesso aos cargos públicos. A igualdade entre o gênero humano permanecia apenas um ideal baseado no pensamento tomista. Além da desigualdade entre os homens como princípio geral de organização social e jurídica, a única fonte de direito relevante era a vontade do monarca ou as chamadas "leis gerais do reino", inicialmente creditadas à inspiração divina e, posteriormente, com o jusnaturalismo racionalista, à natureza humana. O rei podia estabelecer regras "gerais e abstratas" dirigidas a somente um estamento,[5] a todos eles ou ainda regras singulares, já que em sua pessoa era também reunido o poder de julgar. Esta era a situação que antecedeu às declarações de direitos dos séculos XVII e XVIII,[6] de inspiração jusnaturalista.

John Locke é sempre citado como o primeiro filósofo liberal, ou seja, quem iniciou a pregar a existência de direitos humanos "naturais" oponíveis aos governantes. Essa visão individualista correspondeu a uma lenta evolução, da qual fazem parte, somente para citar as mais notórias, as teses religiosas que pregam a unidade da humanidade ou a igualdade de todos os homens perante a divindade, o jusnaturalismo de Grócio e, finalmente, o iluminismo. Uma metáfora usada por Norberto Bobbio é de rara felicidade para evidenciar o momento em que se passou a reconhecer direitos (humanos) fundamentais ao cidadão. Bobbio lembra que as relações na esfera política podem ser vistas como relações entre governantes e governados, ou seja, quem tem o poder de obrigar e os que estão submetidos a tais decisões. Desde a antigüidade, esta relação sempre foi vista sob o ângulo dos governantes: quem é ou como deve ser um bom governo, como se o exerce ou como se o conquista e conserva e assim por diante. O indivíduo é objeto ou, na melhor das hipóteses, sujeito passivo da relação política. Neste dado momento, que corresponde ao que Bobbio reputou uma *revolução copernicana*, o indivíduo, dotado de direitos naturais, passou a ser titular de direitos, oponíveis ao Estado e governantes, inclusive com direito a resistir ao governo injusto. O sujeito, então, na relação política, passou a ser o homem e não mais o governante. Tal visão corresponde a uma moral individualista da sociedade, em que o homem possui um valor imanente, e não organicista, ou seja, de que a sociedade é um todo e que este todo está acima das partes.[7] Convém fixar, nesta oportunidade, a maior importância da "Déclaration" de 1789, pela sua transcendência e maior conteúdo democrático, significando, notadamente para o constitucionalismo europeu continental de que somos tributários, a maior contribuição da grande Revolução Burguesa.

---

[5] Também aqui é necessário ressaltar, sem prejuízo da idéia geral, constante do texto, de que no medievo e na modernidade pré-revolucionária existam "direitos estamentais" que protegiam certas ordens (notadamente clero e nobreza) da intervenção do príncipe, conquistados por meio de "acordos". O exemplo mais lembrado desses direitos "não-universais" são aqueles obtidos por meio da *Magna Charta Libertatum*, de 1215.

[6] As principais são: o *Bill* of Rights, de 1689; a Declaração do bom Povo da Virgínia, de 1776; e a *Déclaration des droits de L'homme et du citoyen*, de 1789.

[7] A Era dos Direitos, pp. 56-61.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

A derrubada do *ancien régime* e a conseqüente instauração do Estado de direito, ou Estado Liberal de Direito, significa, sociologicamente, o fim da sociedade estamental e o início da sociedade de classes.[8] Com efeito, o artigo primeiro da Declaração de 26 de agosto de 1789 já dispunha nascerem e permanecerem os homens "livres e iguais" em direitos. A igualdade formal está na base dos direitos naturais garantidos pelo Estado de direito, que teve por objeto extinguir a sociedade baseada no *status*. Os direitos fundamentais, ou como denomina o constitucionalismo francês essa primeira geração de direitos humanos, as liberdades públicas - liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão -, tem como primeiro princípio comum a **universalidade**. Como tal é entendida a idéia segundo a qual todos que fazem parte de uma comunidade política são titulares dos direitos nela consagrados.[9] O Estado (liberal) de direito, segundo Elías Díaz, tem como características gerais: (i) o império da lei, como expressão da vontade geral; (ii) a divisão de poderes; (iii) a legalidade da administração; e (iv) os direitos e liberdades fundamentais.[10] Essa visão corresponde, certo modo, à idéia que já vicejava seminalmente entre os revolucionários franceses, que fizeram incluir no artigo décimo-sexto da *Déclaration*, a proclamação de que "Uma sociedade na qual a garantia de direitos não esteja assegurada nem a separação de poderes determinada não possui uma constituição". Desse modo, o Estado de Direito tem um conteúdo mínimo, do qual fazem parte os direitos, liberdades e garantias e a divisão (horizontal) de poderes.

2.2. AS GERAÇÕES DE DIREITOS[11] E A EVOLUÇÃO DO ESTADO LIBERAL DE DIREITO (PASSANDO PELO ESTADO SOCIAL) AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Nesse tópico, procurar-se-á demonstrar as sucessivas etapas de positivação dos direitos fundamentais,[12] as quais também correspondem a uma evolução do Estado, que, sem perder as suas características primordiais como

---

[8] DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, 8ª ed., Madrid: Taurus, 1981, p. 27. **Classe**, como é cediço, é categoria que pressupõe mobilidade, ou seja, o indivíduo pode alterar a sua condição social e aceder a outra classe, o que não ocorre com o estamento, onde o acesso é uma questão de *status*.

[9] Embora haja conexão entre igualdade e universalidade, são elas noções diversas: a primeira diz respeito ao conteúdo, a segunda, aos destinatários (MIRANDA, Jorge. Manual, T. IV, p. 193).

[10] *Op. cit,* p. 31.

[11] Para a compreensão do processo evolutivo e construtivo dos direitos fundamentais, ver P. BONAVIDES (Curso, pp. 514 a 531), I. W. SARLET (A eficácia dos direitos fundamentais, pp. 41 a 46 e *passim*) e N. BOBBIO (A era dos direitos, ***passim***).

[12] Nesse momento, opta-se por adotar, definitivamente, a denominação **direitos fundamentais**, por se entender mais própria para designar os *direitos humanos* quando reconhecidos por uma determinada ordem jurídica estatal, acolhendo a lição de Ingo Wolgang Sarlet, ***in*** A eficácia dos direitos fundamentais, p. 31.

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado
Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

acentuado acima, com base na lição de Elías Díaz, ajuntou outras funções e notas distintivas.

Os primeiros direitos reconhecidos nas declarações do século XVIII, as *liberdades públicas*, como ficaram conhecidas no pensamento constitucional francês, compunham direitos que asseguravam uma esfera de autonomia individual em face do Estado. Essas liberdades foram o frutificar do pensamento liberal-burguês da época. Por possuírem conteúdo "defensivo" são também apresentados como direitos "negativos", já que exigem, por parte do Estado, uma postura abstenseísta. Podem ser citados como exemplos, notadamente, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Tais direitos foram, mais tarde, complementados com um leque de liberdades, tais como as liberdades de expressão, imprensa, reunião, etc., bem como direitos de participação política.[13] Daí porque são também chamados de *direitos civis e políticos* nos documentos internacionais, ou ainda, *direitos de liberdade*. Tais direitos correspondem à primeira fase do constitucionalismo ocidental, a do Estado Liberal de direito, ou simplesmente Estado de direito, e ficaram conhecidos como **direitos fundamentais de primeira geração**.

Fato histórico e social absolutamente determinante de profundas modificações foi a Revolução Industrial. Com ela sobreveio o incremento em níveis inimagináveis do trabalho subordinado e das relações comerciais. A igualdade formal e o individualismo burguês, expresso na Constituições e nos Códigos, evidenciou-se, mais do que nunca, como forma de exploração. Um exemplo elucidativo, no direito privado, é o contrato de trabalho, como nas demais espécies de contratos, e, nesse aspecto, o CCB não foi diferente,[14] pressupunha ampla "autonomia de vontade" para o empregador e empregado. Em realidade, os fatos vieram a demonstrar que é rigorosamente vazio afirmar-se que "todos são iguais", como lembra BOBBIO.[15] O notável mestre peninsular, a propósito da questão, lembra a irônica frase de Orwell: "todos são iguais, porém uns são mais iguais do que outros".[16] Incorporaram-se às Cartas de Direitos, seja das cartas marxistas, seja no constitucionalismo da social-democracia (que tem como marco mais expressivo a Constituição de Weimar), os chamados **direitos sociais, econômicos e culturais,** ou **direitos de 2ª geração**, ou ainda, simplesmente, em direitos sociais. Assim é que encontraram lugar os direitos à assistência social, saúde, educação, trabalho, *etc.*, que, ao invés de um **não-fazer**, de respeitar uma área de autonomia e auto-regulação privada, os Estados passaram a dever aos cidadãos um **fazer**. No Brasil, esses direitos prestacionais foram incluídos pela primeira vez na

---

[13] SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, pp. 48-49.

[14] Art. 1.216 e ss..

[15] N. BOBBIO lembra que para a afirmativa ter significação é preciso responder a duas perguntas: (a) igualdade entre quem?; e (b) igualdade em quê? (*Igualdade e liberdade*, pp. 11 e 12).

[16] *Op. cit.*, p. 12.

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Constituição de 1934.[17] Em vez da igualdade formal e da justiça comutativa, a fim de procurar igualar **materialmente** – ou perante os bens da vida **-** situações que na realidade não ocorriam, o Estado tornou-se devedor de *prestações positivas*. Em vez de liberdade "perante" ou "em face da lei" ou contra o Estado, liberdade "através" ou "por meio da lei" e promovida pelo Estado. Nesse sentido é que os direitos sociais "nasceram abraçados no princípio da igualdade", como ensina BONAVIDES.[18] Fala-se, portanto, também em direitos "positivos", ou, ainda, em direitos de igualdade. Na medida dessa positivação de direitos que impunham nova postura estatal, não é difícil divisar que o Estado não se encontra mais na mesma posição "negativa" ou de abstenção relativamente ao indivíduo e à sociedade. Não se faz proteção à relação de emprego, saúde, educação, previdência, sem intervir nas relações jurídico-privadas e econômicas. O Estado que emerge daí é o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, ou ainda e simplesmente Estado Social.

Importa lembrar que embora esteja consagrada a expressão "geração de direitos", há autores que preferem à "geração", a palavra "dimensão", por melhor expressar a idéia evolutiva da positivação de tais direitos. "Geração" traz consigo a idéia de superação ou caducidade: uma "nova geração" supera e substitui a "antiga", ou "anterior" geração. Não é o que ocorre com os direitos fundamentais, em que as "gerações" tem se sucedido, ao contrário de representar uma tal substituição, como uma complementação ou consolidação da geração anterior.[19] Basta atentar que o direito social à saúde, de segunda dimensão, vem assegurar o direito à vida, de primeira dimensão.

A "sociedade de massas" que adveio do segundo pós-guerra, associado ao desenvolvimento tecnológico provocou a erosão dos direitos individuais.[20] Como resposta, vem sendo perseguida a positivação de uma terceira dimensão de direitos, que visam proteger não mais a pessoa, individualmente considerada, mas o grupo social. Essa nova geração de direitos tem como nota distintiva das demais a sua titularidade coletiva ou difusa. Daí porque são também chamados de direitos de fraternidade, podendo ser citados como exemplos os direitos ao meio ambiente, à proteção do consumo e à fruição dos

---

[17] "**Art. 115**. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica." "**Art. 121**. A lei promoverá o amparo da producção e estabelecerá as condições de trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a protecção social do trabalhador e os interesses econômicos do paiz. **Par. 1º**. A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de ouros que collimem melhorar as condições do trabalhador: ...". "Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e estrangeiros domiciliados no paiz, de modo que possibilite efficientes factores da vida moral e econômica da nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciencia da solidariedade humana.".

[18] Curso, p. 518.

[19] Nesse sentido, Paulo Bonavides, ***in*** Curso, p. 525; e Ingo Sarlet, Eficácia, p. 47.

[20] A esse fenômeno Perez Luño denomina "poluição das liberdades", ***apud*** Ingo Sarlet, A eficácia, p. 51.

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado
Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

bens culturais. Tais direitos ainda se encontram em fase de positivação e reclamam, por vezes, responsabilidades em escala mundial para a sua proteção. Esses direitos, de natureza transindividual, somente passaram a obter o reconhecimento como direitos fundamentais, a partir da Carta Democrática de 1988.[21] embora já houvesse o reconhecimento embrionário em face da Lei de Proteção ao Meio Ambiente, (Lei nº 6.938/81) e mesmo em face da possibilidade de tombamento de bens históricos, como direitos ou meros interesses.

Importa mencionar que Paulo Bonavides defende, entre nós, ainda, a existência de uma quarta dimensão de direitos fundamentais, embora se encontre o eminente constitucionalista cearense em posição minoritária.[22]

Releva notar que esse processo de positivação dos direitos fundamentais, em especial da primeira para a segunda geração de direitos importou na passagem do Estado Liberal para o Estado Social de Direito. Ademais, a Carta da República, em seu art. 1º, preceituou constituir o Estado brasileiro um "Estado Democrático de Direito", acolhendo a construção feita pelo constitucionalismo europeu – via Portugal – no sentido de que esta é uma forma de Estado que corresponde uma evolução do Estado Social de Direito. O Estado Social de Direito, por razões que cuja discussão estão além dos limites a que se propôs o presente trabalho, acabou por gerar uma série de deficiências contrárias aos objetivos para os quais foi concebido. Em trabalho clássico sobre o tema, Elías Diaz menciona, entre vários problemas surgidos, a *tecnocracia* e a *despolitização da vida coletiva.*[23] O eminente Catedrático de Filosofia do Direito da Universidade de Sevilha, Prof. Antonio-Enrique Perez Luño, também sobre os fenômenos contrários às aspirações do Estado Social de Direito, alude *ao centralismo de Estado, às desigualdades sociais e econômicas, às sociedades multinacionais, aos grandes monopólios e à manipulação da opinião pública pelos meios de comunicação.*[24] Buscou-se, a partir de tais constatações, a formulação do Estado **Democrático** de Direito, o qual, amalgamando o **princípio democrático** ao Estado Social, propiciasse um enfrentamento às posturas teóricas conservadoras que advogavam uma interpretação fragmentária e programática dos direitos fundamentais, neles incluídos os econômicos, sociais e culturais.[25] O Estado Democrático de

---

[21] A CF/88 reconhece a existência de "direitos do consumidor" (arts. 5º, 170, V) ; "direito ao meio ambiente" (art. 225) ou mesmo do direito à fruição de bens históricos e culturais, ou, ainda, de um direito difuso "à legalidade e moralidade na administração" (art. 5º, LXXIII e também art. 215 – bens culturais).

[22] *Op. cit.*, 524-526.

[23] *Estado de Derecho y sociedad democrática*, pp. 83 a 109.

[24] *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, p. 229. A tradução é do autor.

[25] PEREZ LUÑO, *op. cit.*, p. 229. É importante lembrar que a construção teórica que o constitucionalismo ocidental veio a conhecer como o **Estado Democrático de Direito** partiu dos setores mais progressistas dos intérpretes da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, e, graças à marcante influência que a *Grundgesetz* veio a exercer sobre a maioria das

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Direito, portanto, é um Estado comprometido constitucionalmente com a realização efetiva dos direitos fundamentais. Para tanto deve estar dotado de instrumental jurídico passível de judicialização de uma gama maior de conflitos gerados pela efetivação daqueles direitos, aos quais se passou a reconhecer eficácia vertical e horizontal. Dessa forma, pode-se falar, com Willis Santiago Guerra Filho, que o Estado Democrático de Direito provoca um *"sensível deslocamento do centro de decisões relevantes do Legislativo e Executivo em relação ao Judiciário".*[26] Nesse mesmo sentido Lênio Streck, ao afirmar que o Estado Democrático de Direito é *"um **plus** normativo em relação ao (...) Estado Social de Direito".*[27] Mesmo para aqueles que entendem que não existe um Estado "Democrático" de Direito, concordam que o Estado de Direito da segunda metade do século XX, que emergiu da grande guerra, não é o mesmo de antes.[28]

A presente classificação, que toma em conta, notadamente, o momento da positivação e, portanto, a historicidade dos direitos fundamentais, servirá para delimitar o objeto a ser assegurado pela ACP, como garantia fundamental. Também a caracterização do Estado Democrático de Direito, como *plus* normativo em relação ao Estado Social, justifica a construção de uma tese no sentido da defesa de mais um instrumento de defesa dos direitos fundamentais.

3. CONCEITUANDO BREVEMENTE DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS A PARTIR DE SUA DISTINÇÃO. GARANTIAS INSTITUCIONAIS. OS "TRADICIONAIS" *REMÉDIOS* DO ART. 5º

O Titulo II da Constituição de 1988 consagra o nosso catálogo de direitos fundamentais sob o epíteto "Direitos e Garantias Fundamentais". Enfim, o que são direitos e garantias? Constituem ambos categorias diversas?

Hodiernamente, foi Paulo Bonavides o autor que melhor tratou do tema entre nós, inclusive fazendo a devida justiça àquele que, também no Brasil, mais se empenhou em extremar os conceitos de direito e garantia.[29] Ruy Barbosa afirmava que *Direito* "é a faculdade reconhecida, natural, ou legal, de praticar ou não praticar certos atos", ao passo que "*Garantia* ou *segurança* de

---

constituições européias do 2º pós-guerra, tornou-se uma fórmula praticamente unânime nas cartas democráticas a partir de então.

[26] Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-moderna, p. 36.

[27] Hermenêutica jurídica e(em) crise, p. 37 (grifo constante do original). Há que se concordar com o autor quando diagnostica a ausência da implantação do modo de produção jurídica própria do Estado Democrático de Direito, o que equivale a afirmar que tal Estado ainda não se viu efetivado (ainda) mais sensivelmente entre nós. *Op. cit*, pp. 31 a 45 e *passim*. *Vide*, mais, nota 38.

[28] Assim, Paulo Bonavides, ***in*** Curso de Direito Constitucional, p. 362.

[29] Curso, pp. 481-491.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado
Direito do Estado.com.br O Direito Público da Cidadania

um direito é o requisito de legalidade que o defende contra a ameaça de certas classes de atentados de ocorrência mais ou menos fácil".[30] Ainda segundo Ruy, as disposições que previam os direitos eram meramente *declaratórias*, ao passo que as que previam as garantias, em defesa daqueles direitos, eram *assecuratórias.*[31]

Merece registro a distinção feita pelo constitucionalista luso Jorge Miranda, que parece ter feito a distinção teórica mais acertada entre estas categorias jusfundamentais. Jorge Miranda se vale das liberdades públicas - de primeira geração - para distinguir ambos os conceitos, as quais, segundo ele, evidenciariam as diferenças com maior nitidez:

-As liberdades assentam-se na pessoa, independentemente do Estado; as garantias reportam-se ao Estado em atividade em relação com a pessoa;

-As liberdades são formas de a pessoa agir; as garantias, modos de organização ou de atuação do Estado;

-As liberdades valem por aquilo que vale a pessoa, as garantias têm valor instrumental e derivado.[32]

Com isso, resulta evidente que os direitos caracterizam-se por serem *atributos da pessoa*, titular do direito, ao passo que as garantias são sempre relativas a uma *atividade ou conduta do Estado relativamente à pessoa*.

Embora não seja objeto do presente estudo, que se limita à circunscrever uma garantia constitucional aos moldes como esta vem sendo tradicionalmente entendida no constitucionalismo pátrio, faz-se necessário registrar que há uma categoria de garantias cujo estudo entre nós ainda é incipiente: *as garantias institucionais*. Mais uma vez, merece destaque o magistério de Paulo Bonavides, que abordou com profundidade e ineditismo o tema entre nós. Recupera e atualiza Paulo Bonavides a doutrina germânica da época de Weimar, notadamente o magistério de Carl Schmitt, salientando que as garantias institucionais são para o Estado Social aquilo que as clássicas garantias constitucionais dos direitos de liberdade foram para o Estado Liberal. Segundo Carl Schmitt, a regulação constitucional pode garantir uma especial proteção a certas instituições, de modo a preservá-las da sua erosão pela via legislativa ordinária.[33] Carl Schmitt cita como exemplos dessa espécie de

---

[30] *Apud* Paulo Bonavides, Curso, pp. 483-484.

[31] *Op. cit*., p. 486.

[32] MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, T. IV, p. 89.

[33] *Teoría de la Constitución*, p. 175.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

garantias, na Constituição de Weimar, *v.g.*, a proibição de tribunais de exceção, o matrimônio e a liberdade de ciência e de ensino das universidades.[34]

Para Paulo Bonavides, garantia institucional é

a proteção que a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece fundamental para a sociedade, bem como certos direitos fundamentais providos de um componente institucionais que o caracteriza.[35]

Ingo Sarlet cita como autênticas garantias institucionais – inseridas no catálogo do Título II da nossa Carta de 1988 - a garantia da propriedade (art. 5º, XXII), o direito de herança (art. 5º, XXX), o Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII, a língua portuguesa como idioma oficial (art. 13) e os partidos políticos e sua autonomia (art. 17, *caput*, e par. 1º).[36] Fora do catálogo - em juízo possível ante a abertura material do art. 5º, par. 2º -, segundo o mesmo autor, podem ser citadas o sistema de seguridade social (art. 194), a família (art. 226) e (em coro com Carl Schmitt) a autonomia das universidades (art. 207).[37]

Para Paulo Bonavides, o que nos parece inteiramente adequado, necessário alargar o conceito de garantia constitucional de modo que como ela também se possa entender as garantias institucionais, "formando com ela um conceito único e conjugado".[38]

Embora esse alargamento de marcos teóricos nem fosse necessário para encaixar a ACP como garantia constitucional, essa digressão não é despicienda, ao menos para compreender – incidentalmente -, mais adiante, a posição do Ministério Público, principal autor da ação ora em comento.

No que diz respeito propriamente com o tema deste estudo, as "tradicionais" ações ou "remédios" previstos no art. 5º, o clássico *habeas corpus*, de inspiração liberal, o mandado de segurança, a ação popular, e o mandado de injunção e o *habeas data*, instituídos pela Constituição de 1988,[39] são reconhecidamente, até em face de sua expressa localização no Título II da Constituição da República, **garantias fundamentais**. O *habeas corpus* garante o direito de liberdade de locomoção; o mandado de segurança, qualquer direito

---

[34] *Op. cit.*, pp. 176-178.

[35] Curso de Direito Constitucional, p. 492.

[36] A efícácia dos Direitos Fundamentais, p. 182.

[37] *Op. cit.*, p. 182.

[38] Curso, p. 492. Conclui-se, a partir das palavras do mestre cearense, que a o entendimento restrito que as garantias constitucionais ainda padece entre nós radica em um pensamento jurídico mais voltado ao liberalismo individualista do que ao modo de produção jurídica do Estado Social (e Democrático) de Direito (*op. cit*., p. 493, principalmente).

[39] Previstos nos incisos LXVIII, LXIX, LXXIII, LXXI e LXXII, respectivamente.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

fundamental que não a liberdade de locomoção ou o direito de informação; o mandado de injunção, direitos fundamentais inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania; o *habeas data*, o direito de informação; e a ação popular, os direitos difusos de legalidade na administração e ao meio ambiente e à fruição do patrimônio histórico e cultural.

4. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA: BREVE HISTÓRICO E CONTORNOS DE UMA GARANTIA CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL

A ação civil pública apareceu em nosso direito por meio da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, como instrumento destinado a promover a responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Importa lembrar que a lei, em sua versão original, sofreu veto à ementa; ao art. 1º, inciso IV; ao final do art. 4º e ao final do inciso II, do art. 5º, para ver excluída a expressão "qualquer outro interesse difuso". Segundo constou da mensagem presidencial ao veto,[40] este se deu "por razões de interesse público", porquanto a mencionada alusão daria azo à insegurança jurídica, como decorrência de sua "amplíssima e imprecisa abrangência". Mencionou ainda aquela mensagem presidencial que os interesses difusos mereciam maior reflexão e análise.[41] O veto evidenciou a cautela com que foi acolhida em nosso direito a legitimação e o reconhecimento de direitos que transcendiam a clássica noção de direito subjetivo, cara ao individualismo inerente ao Estado Liberal de Direito.

Todavia, a Constituição Democrática de 1988 veio a consagrar a ação civil pública como "função institucional" do Ministério Público, no art. 129, III, **para a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros *interesses difusos ou coletivos***, estendendo a possibilidade de ajuizamento da mencionada ação para aquelas situações que o veto de 1985 retirara. Após, o art. 110 da Lei nº 8.078/90 (CDC) veio a incluir, no inciso IV do art. 1º, a expressão "a qualquer outro interesse difuso ou coletivo", positivando o que veto original extirpara e adequando o diploma legal à previsão constitucional, embora tanto nem se fizesse necessário face à supremacia constitucional. Vale registrar que, antes da Lei nº 7.347/85, a Lei nº 6.938/81, no art. 14, par. 1º, já contemplava a legitimidade do Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio

---

[40] Mensagem nº 359, de 24 de julho de 1985.

[41] Em prefácio à obra Ação civil pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação, José Sarney, o Presidente da República que sancionou o mencionado diploma legal, revelou que *"Tive a fortuna de sancionar a nova lei, contrariando muitas pressões de pessoas, que viam nela uma espécie de apocalipse do direito de propriedade das riquezas minerais não submetidas ao domínio da União"* (p. 18). Não pode ser olvidado, também, que os "direitos difusos" eram fruto de uma construção doutrinária que ainda encontrava contornos não muito precisos, suficientes para desencorajar uma comunidade jurídica afeita a uma "modernidade tardia", ainda em voga.

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado
Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

ambiente. Embora a Lei da Ação Civil Pública, como ficou conhecida, fosse um diploma precipuamente processual, é inegável que somente através dela é que houve o efetivo reconhecimento pela comunidade jurídica da existência dos direitos ao meio ambiente, à proteção do consumo, ao gozo e fruição de bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, embora o primeiro já houvesse sido positivado na Lei nº 6.938/81.[42]

Como se vê, diante da positivação constitucional, como instrumento judicial de defesa de interesses sociais e do patrimônio público e de direitos e interesses difusos e coletivos, seja como função institucional do Ministério Público, seja como ação de legitimação extensível a outras entidades, conforme previsão na própria Lei Fundamental (art. 129, III e parágrafo único), resulta induvidoso que a ação civil pública destina-se a assegurar o gozo de direitos fundamentais, de segunda e de terceira dimensões. Assim, **enquadra-se a ação civil pública no conceito de garantia fundamental**, tal qual foi explicitado linhas acima. É curioso que tal perspectiva tenha passado despercebida por importante parcela dos autores que se debruçaram sobre o tema,[43] embora essa situação venha sendo gradativamente afastada.[44]

---

[42] É preciso mencionar que já havia um estudo pioneiro de Barbosa Moreira, de 1977, advogando a possibilidade de ajuizamento de ação popular para a defesa de alguns direitos difusos (A ação popular do Direito Brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos*, **in*** "Temas de Direito Processual", pp. 110 e ss.), embora não tivesse o seminal trabalho encontrado acolhida entre os "operadores jurídicos". Com isso, e com a previsão legal do **tombamento**, para a defesa de bens históricos, culturais, estéticos e paisagísticos, pode-se afirmar a existência, mesmo anterior à LACP, de interesses (e alguns direitos) difusos ou coletivos, malgrado a legitimação e o acesso à justiça encontrassem sérias limitações.

[43] Na obra Ação civil pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação, coordenada por Édis Milaré, *v. g.*, apenas um dos textos, de autoria de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, menciona que a ACP destina-se à defesa de *direitos constitucionais*, embora não os enquadre como **direitos fundamentais**. O autor efetua uma construção de modo a configurar o direito à vida digna, a proibição de preconceito, a proteção à saúde, higiene e segurança do trabalho, o direito à educação, o direito à saúde, o direito ao meio ambiente, o direito à proteção do consumidor, à proteção à família ao adolescente e ao idoso, o direito à informação como direitos difusos, à luz da definição legal que dá o art. 81, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 8.078/90 (*Interesses ou direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato*). Uma tal meritória construção destina-se, segundo o pensamento do mencionado autor, a possibilitar o ajuizamento de ACPs com o objetivo da defesa de tais direitos. De qualquer modo, para os objetivos deste estudo, tais "direitos difusos", em nosso pensar, são **direitos fundamentais de segunda e terceira gerações**, previstos nos arts. 5º, *caput*, XIV, XXXII, 6º, 7º, XXII, 170, V, 196, 220 e 225, todos da CF. Essa também é a posição de Ingo Sarlet, que vê nesses e em outros dispositivos direitos fundamentais "fora do catálogo, mas com *status* constitucional formal" (A eficácia, pp. 121-124). O mesmo Celso Fiorillo, em artigo intitulado "Tutela do Meio Ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do Direito Ambiental" ***in*** Ação Civil Pública: Lei 7.347 – 15 anos, refere-se ao meio ambiente, tal como positivado no art. 225 da CF, como o "bem ambiental" (pp. 102 e 103 e *passim*).

[44] Assim, por exemplo, José Luis Bolzan de Moraes, que vislumbra "a proximidade entre os direitos transindividuais e os direitos de terceira geração", consignando a ACP como *remédio jurídico* para a sua defesa, ao lado da ação popular (Do Direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea, Porto Alegre: Livraria do

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Não prejudica a qualificação da ACP como garantia fundamental a legitimação restrita ao Ministério Público e a entes da administração direta e indireta e associações,[45] estas últimas estipuladas na Lei nº 7.347/85. Não é por não estar disponível ao cidadão, tal qual estão *habeas corpus*, mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data* e ação popular que a ACP deixará de ser uma ação destinada à proteção dos *direitos fundamentais coletivos e difusos*. Uma ação civil pública, tendo por objeto a invalidação de um ato atentatório à legalidade ou moralidade administrativa, nada mais é do que uma ação popular em que figura no polo ativo o Ministério Público.[46] Por outro lado, a ação popular, embora titulada por qualquer cidadão, visa a um *"conteúdo transindividual, uma vez que os benefícios produzidos e/ou prejuízos evitados não serão incorporados ao patrimônio do litigante com exclusividade, mas comporão com que um patrimônio comum solidariamente titularizado e usufruído pela sociedade como um todo indistinto".*[47] Logo, tanto a ação popular como a ação civil pública destinam-se a assegurar a mesma espécie de interesses ou direitos, diferindo-se, ambas, somente no que se refere à extensão dos direitos que podem ser protegidos, à legitimação ativa e ao processo, mas não quanto à natureza da pretensão de direito material.

Ademais, não infirma a tese que se vem defendendo a condição de ser a ACP destinada em nível constitucional e infraconstitucional à defesa não só de **direitos** mas também de **interesses**. A distinção entre interesse e direito é controversa entre os estudiosos, sendo mais corrente aquela que prega a justiciabilidade pelo titular a nota distintiva para a caracterização de uma posição jurídico-subjetiva como "direito" ou "direito subjetivo". Assim disposto, o **interesse** seria um *minus* relativamente ao **direito**. Não é por se permitir o ajuizamento dessa espécie de ação também em situações onde o possível "ofendido" ou "titular do interesse" não teria legitimação segundo a teoria individualista acolhida no Estatuto Processual Civil que se vai descaracterizar a ACP como garantia fundamental, uma vez que a positivação da ACP na Constituição e legislação ordinária veio precisamente consagrar essa possibilidade. Podendo as garantias fundamentais elencadas no rol do art. 5º da Lei Fundamental de regra efetivar **direitos**, não se tem porque reputar como fora dessa categoria um remédio que persegue efetivar **direitos** mas também **interesses**. Segundo essa lógica, a ACP seria um *plus* relativamente às demais ações constitucionais, reconhecidamente garantias fundamentais.

Advogado, 1996, pp. 167, 169-180 e 196-200). No mesmo sentido, o trabalho de Andreas Krell, intitulado *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*, em que o autor expressamente alude que a ACP vem sendo utilizada na defesa de direitos fundamentais de segunda e terceira geração (pp. 103-106).

[45] O art. 5º da Lei nº 7.347/85 prevê legitimidade ativa ao Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações que tenham sido constituídas a pelo menos um ano e que tenham o direito ou interesse perseguido na ação entre as suas finalidades institucionais.

[46] Nesse sentido: Ada Pellegrini Grinover, Uma nova modalidade de legitimação à ação popular. Possibilidade de conexão, continência e litispendência, ***in*** "Ação Civil Pública: Lei nº 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação", pp. 23-27.

[47] MORAIS, José Luis Bolzan de. Do Direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 196.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado
Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Ainda caberia lembrar que a ação popular também visa a garantia de interesses difusos, como se anotou *infra*, e nem por isso se discute a sua condição de direito fundamental. Por fim, justiciável o **interesse** via ACP, não há sentido em extremar os conceitos.

Por tudo o quanto se assinalou, parece-nos não haver maiores dificuldades em identificar a positivação da ACP como decorrência dos mesmos princípios fundantes que levaram à positivação constitucional dos demais *remédios* previstos no art. 5º, antes lembrados. Ademais, vem em socorro de tal entendimento, ainda, a **abertura material**[48] do catálogo de direitos fundamentais (art. 5º, par. 2º), que expressamente prevê a possibilidade da existência de direitos e garantias fundamentais decorrentes dos regime e dos princípios adotados pela Constituição ou tratados internacionais adotados pelo Brasil, embora não constantes expressamente do Título II da Constituição Federal. O enquadramento de um determinado direito ou garantia, fora do catálogo, como fundamental, conforme leciona Ingo Sarlet, passa pela análise da "fundamentalidade" material e formal.[49] O conceito material de direito fundamental toma em conta os critérios da substância (ou conteúdo) e da relevância (ou importância), e o formal, a sua positivação na Lei Fundamental. Quanto ao conteúdo, o critério parece preenchido, em face do que foi linhas acima demonstrado, relativamente ao objeto e finalidade da ACP como tendo caráter assecuratório relativamente aos direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões. Tomando em conta que a ACP foi positivada como atribuição de uma instituição essencial para a função jurisdicional do Estado (art. 127, *caput*) e que destina-se à proteção de uma gama de direitos que, não fosse ela, não encontrariam um remédio adequado à sua efetivação em tutela coletiva, não há como negar, destarte, também a relevância da ACP no contexto constitucional.[50] A fundamentalidade formal, ou positivação na Constituição, obviamente, também se encontra atendida pelo art. 129, inciso III, da CF.

Ainda que de modo incidental, recuperando a conceituação antes trazida de garantia institucional, bem como constatada a posição do Ministério Público como legitimado à ACP, conclui-se, a partir daí, que o *Parquet* é uma garantia

---

[48] Sobre abertura material do catálogo de direitos fundamentais, entre nós, por todos, ver Ingo Sarlet, A Eficácia dos Direitos Fundamentais, pp. 78-137.

[49] O autor mencionado considera, entretanto, possível considerar-se direitos fundamentais aqueles provenientes de tratados internacionais, mesmo que a recepção destes não se dê como norma de hierarquia constitucional, sem, portanto, "fundamentalidade formal" (*op. cit.*, pp. 130-133).

[50] É preciso ser mencionado que a ação popular tem expressa limitação dos direitos difusos e coletivos que podem ser por ela protegidos. Ademais, o Estado Democrático de Direito, como já se mencionou *supra*, não se efetiva sem a possibilidade de judicialização de conflitos envolvendo os direitos fundamentais. Assim, se o instrumento contribui para o acesso a justiça, deve ser tido como concretização do Estado Democrático de Direito.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

institucional. Basta se atentar que o Ministério Público é uma instituição de perfil constitucional destinada à garantia de direitos fundamentais.[51]

5. CONCLUSÃO

É permitido concluir, pelas razões sinteticamente elencadas a seguir, que a ação civil pública é uma garantia, um remédio constitucional destinado à defesa de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões. (i) Não difere a ACP da ação popular, senão pela condição de que a primeira é uma ação constitucional a ser movida pelo Ministério Público ou por entes da administração pública ou ainda por associações; por ter, também a primeira, um espectro de abrangência maior, quanto aos direitos a proteger; e por seguirem ambas ritos processuais parcialmente diversos. (ii) Além disso, a ACP tem estrutura, conteúdo e função de garantia fundamental, bem como vem positivada na Lei Fundamental, não lhe faltando fundamentalidade material e formal, o que a põe ao abrigo da normatividade do disposto no art. 5º, § 2º, que prevê a abertura material do catálogo de direitos fundamentais.

Finalizando, essas breves reflexões tem por pré-compreensão uma "constitucionalidade material", estando, ao nosso ver, mais próxima de uma visão da Constituição como uma "ordem de valores da comunidade". Não despreza, de qualquer sorte, uma visão sistemática aberta do direito, em que tanto princípios quanto regras são dotados de normatividade. De qualquer modo, pretende caminhar para além do positivismo legalista, ainda muito em voga mesmo no Direito Constitucional, malgrado sua óbvia inadequação. Além disso, foi nosso desiderato participar, ainda que na mínima medida, de um processo de "construção" de uma dogmática de base jusfundamental que contribua para a implementação do Estado Democrático de Direito, sempre tendo em conta, com Celso Lafer, interlocutor de Hanna Arendt, que os direitos fundamentais **não são *physis***: **não são** um **dado**, mas um **construído**.[52]

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *A ação popular do Direito Brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos*, ***in*** "Temas de Direito Processual", São Paulo: Saraiva, 1977, pp. 110 e ss.

[51] Vale lembrar também que o Ministério Público, como autor privativo da ação penal, também é garante da efetivação de direitos fundamentais. Nesse sentido, Streck & Feldens, ***in*** Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público, pp. 47-50. Sobre o Ministério Público como garantia institucional,: Eduardo Ritt, O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional, pp. 153-186.

[52] A Reconstrução dos Direitos Humanos, p. 150.

REDE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado.com.br O Direito Público da Cidadania

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, trad Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Direito Processual Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 1998.

DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, 8ª ed., Madrid: Taurus, 1981.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*, 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *A ação civil pública e a defesa dos direitos constitucionais difusos*. ***In*** MILARÉ, Édis (org.), "Ação civil pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação", São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, pp. 163-192.

_____. *Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do Direito Ambiental*. ***In*** MILARÉ, Édis (org.), "Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos", São Paulo: RT, 2001, pp. 101-112.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Uma nova modalidade de legitimação à ação popular. Possibilidade de conexão, continência e litispendência*. ***In*** MILARÉ, Édis (org.), "Ação civil pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação", São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, pp. 23-27.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-moderna*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt*, São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"*, 13ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, T. I, 4ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1990.

_____. *Manual de Direito Constitucional*, T. IV, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, José Luis Bolzan. *Do Direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 6ª ed., Madrid: Tecnos, 1999.

RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

ROSAS, Roberto. *Direito Processual Constitucional*, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Francisco Ayala, Madri: Alianza Editorial, 1996.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

STRECK, Lênio Luiz & FELDENS, Luciano. *Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado | Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

FINGER, Julio Cesar. Ação Civil Pública: uma garantia constitucional. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

Publicação Impressa:

Informação não disponível.