



## **ESCOLA DE FORMAÇÃO**

### **Monografia de Conclusão de Curso**

#### **O perfil das associações de classe no controle constitucional de emendas constitucionais**

**Aluno: André J. Rosilho**

**Orientadora: Flávia Scabin**

**São Paulo**

**2007**

## Índice:

1. Introdução.....	3
2. Metodologia.....	9
2.1 Tipo de dispositivo constitucional – <i>polity</i> ou <i>policy</i> ?.....	11
2.2 Matérias das ações diretas de inconstitucionalidade.....	14
3. Mapeamento do controle constitucional de emendas constitucionais no STF.....	16
4. Lógica de decisão do STF: jurídica ou política?.....	20
5. As ações diretas das associações de classe.....	24
5.1 As ações diretas de inconstitucionalidade das associações de trabalhadores e profissionais.....	25
5.2 As ações diretas de inconstitucionalidade das organizações empresariais.....	27
6. Julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade das associações de classes.....	28
6.1 Julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade das associações de trabalhadores e profissionais.....	29
6.2 Julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade das associações de organizações empresariais.....	35
7. Análise comparativa das ADIs das associações ligadas ao Ministério Público com o Procurador-Geral da República.....	36
7.1 Objetivos das ações diretas de inconstitucionalidade.....	38
8. Conclusão.....	45
9. Bibliografia.....	47

## 1. Introdução

Procurei desenvolver neste trabalho um mapeamento de todas as ações diretas de inconstitucionalidade – ADIs – de emendas constitucionais – ECs – já propostas no Supremo Tribunal Federal – STF. Com este banco de dados em mãos, foquei o estudo nas associações de classe, um dos legitimados a propor ADIs conforme dispõe o artigo 103, inciso IX da Constituição Federal - CF<sup>1</sup>, procurando responder, basicamente, a três questões:

- a) As associações de classe são proponentes ativos no controle constitucional de ECs? Se sim, o que as tem motivado a propor ADIs contra ECs?
- b) Como o STF têm se manifestado nesses casos?
- c) É possível extrair algum tipo de conclusão/implicação do diálogo que se estabelece entre o STF e as associações de classes?

Com o objetivo de esclarecer as razões que me levaram aos questionamentos acima, é importante retomar o contexto político e a forma pela qual a Constituição Federal de 1988 foi elaborada.

O Brasil passou pela década de 1980 por importantes transformações, tanto no plano político como no plano econômico. O regime militar pós-1964 foi substituído por um sistema de governo democrático e a economia deixou de ter o Estado como principal motor propulsor, cedendo espaço para que as forças de mercado avançassem. Configurou-se, portanto, um período de transição marcado pela democratização da política e pela liberalização da economia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Artigo 103: "Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional."

<sup>2</sup> Paulo César Amorim Alves, "O tempo como ferramenta de decisão no STF: um mapeamento da seletividade do tribunal nos tempos processuais das ações diretas de inconstitucionalidade", p. 3 - [http://www.sbdp.org.br/monografia/81\\_Paulo%20Cesar%20Amorim%20Alves.pdf](http://www.sbdp.org.br/monografia/81_Paulo%20Cesar%20Amorim%20Alves.pdf).

O constituinte originário, influenciado pelo período de redemocratização, elaborou a CF "sob a égide da 'remoção do entulho autoritário'" <sup>3</sup>. Era proeminente a idéia de retirar no plano constitucional qualquer resquício do autoritarismo do qual o Brasil era refém até então, refletindo-se esta idéia no formato pelo qual a CF de 1988 foi elaborada.

Predominou na Assembléia Nacional Constituinte – ANC – um modelo fortemente descentralizado<sup>4</sup> em subcomissões, organizado de modo que o quorum de maioria simples pudesse aprovar o texto constitucional. Estes dois fatores unidos à ausência de um projeto-base foram decisivos, no caso brasileiro, para que fosse introduzida no corpo da CF uma enorme gama de dispositivos, desde que contasse com o apoio de um grupo qualquer de pressão ou bancada parlamentar e que não ferissem interesses da maioria congressual. A permeabilidade da ANC a interesses e sugestões da sociedade foi enorme, vide o fato de terem sido instaladas vinte e quatro subcomissões temáticas encarregadas de colherem opiniões, de fazerem audiências públicas e de formularem estudos parciais<sup>5</sup>.

No que tange a elaboração e aprovação do texto constitucional é possível dizer que as negociações foram pautadas por constantes trocas de favores políticos. Este fenômeno, chamado de *log rolling*, consiste na idéia de que "o apoio de um grupo qualquer a medidas patrocinadas por outro poderia ter como retribuição o apoio a uma medida própria posteriormente." <sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Rogério Bastos Arantes; Cláudio Gonçalves Couto, "*Constituição ou políticas públicas?: uma análise dos anos FHC*". In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Loureiro Durand, O Estado numa era de reforma: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002, p. 2.

<sup>4</sup> Cf. Bolívar Lamounier (org), "*A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira*". In: De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Idesp, Sumaré, 1990, apud Rogério Bastos Arantes; Cláudio Gonçalves Couto, "*Constituição ou políticas públicas?: uma análise dos anos FHC*", p.3.

<sup>5</sup> Cf. Rogério Bastos Arantes; Cláudio Gonçalves Couto, "*Constituição ou políticas públicas?: uma análise dos anos FHC*". In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Loureiro Durand, O Estado numa era de reforma: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002, P. 3.

<sup>6</sup> Rogério Bastos Arantes; Cláudio Gonçalves Couto, "*Constituição ou políticas públicas?: uma análise dos anos FHC*". In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Loureiro Durand, O Estado numa era de reforma: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002, P. 3

Pela reunião dos elementos ressaltados acima – processo descentralizado da ANC, quorum de maioria simples e ausência de um projeto-base – é possível inferir que o processo pelo qual a CF foi elaborada e aprovada permitiu que fossem introduzidos em seu bojo dispositivos de cunho fortemente particularista. Tem-se que os mais variados setores da sociedade, favorecidos pelo período de redemocratização que o país vivia e pela alta permeabilidade da ANC a sugestões externas, conseguiram inserir na CF dispositivos que se aproximam, em grande medida, de políticas públicas que poderiam ter sido elaboradas no plano infraconstitucional.

A constitucionalização de dispositivos com conteúdos de políticas públicas impacta substancialmente no *modus operandi* do sistema político brasileiro. Os governos posteriores à CF de 1988 vêem-se obrigados a modificar o texto constitucional de modo a poderem implementar as políticas públicas que propõe em suas plataformas de governo. Configura-se o engessamento da agenda governamental.

Sendo boa parte dos dispositivos constitucionais de cunho particularista e bastante controversos, originou-se uma espécie de agenda constituinte permanente, através da qual o governo eleito procura alterar a CF por meio de ECs. Contribui para dificultar ainda mais a possibilidade de implementação de políticas públicas por parte dos governos o fato de ser necessária a construção de amplas maiorias legislativas, de modo a superar o engessamento imposto pelo constituinte, algo extremamente complexo em um sistema presidencialista multipartidário, tal como ocorre no Brasil.

Este quadro foi comprovado, em boa medida, pela pesquisa "*Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC*" de Cláudio Couto e Rogério Arantes. Este trabalho teve como objeto as 34 ECs do período Fernando Henrique Cardoso, somando 495 dispositivos constitucionais<sup>7</sup>. Uma

---

<sup>7</sup> Cinco destes dispositivos foram excluídos da pesquisa que realizaram.

das conclusões deste trabalho é o fato de que dos 303 dispositivos das ECs que foram somados ao texto original da CF, 82,2% dispunham sobre políticas governamentais que poderiam ter sido elaboradas no nível infraconstitucional.

Longe de serem incontroversas, muitas das ECs têm sido alvo de ADIs, cabendo ao STF manifestar-se a respeito da constitucionalidade das mesmas. Neste sentido, o STF, órgão este composto por membros não eleitos, exerceria uma força contra-majoritária dentro do sistema político brasileiro, havendo a possibilidade de bloquear decisões hiperdemocráticas, haja vista o quorum qualificado de três quintos dos membros do Congresso Nacional para a aprovação das ECs<sup>8</sup>.

Neste sentido o próprio STF chamou para si a tarefa de controlar a constitucionalidade de ECs, tal como pode ser observado na ADI 466, a mais antiga das encontradas nesta pesquisa. Isto porque a CF de 1988 elenca em seu artigo 60, parágrafo 4º, incisos I a IV<sup>9</sup>, limites expressos ao poder reformador da CF. Dessa forma, tendo em vista garantir a supremacia da CF e a intangibilidade de seu núcleo, as cláusulas pétreas ou também chamadas de superconstitucionais<sup>10</sup>, o STF seria competente para dizer se as ECs estariam ou não em consonância com o que dispôs o constituinte originário.

Uma vez traçado o pano de fundo sobre o qual se desenvolve esta pesquisa, elaborei duas hipóteses principais, as quais serão testadas neste trabalho<sup>11</sup>. São elas:

---

<sup>8</sup> Art.60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.”

<sup>9</sup> “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.”

<sup>10</sup> Neste trabalho, os termos “cláusula pétrea” e “cláusula superconstitucional” serão utilizados como sinônimos.

<sup>11</sup> Estas hipóteses principais não excluem a possibilidade de hipóteses menores serem levantadas no transcorrer da pesquisa.

- a) Se as modificações constitucionais alteram majoritariamente dispositivos da Constituição atinentes a políticas públicas, ou seja, referentes a interesses de cunho particularista, é de se esperar que as associações de classe tenham, também no controle de ECs<sup>12</sup>, uma intensa participação. Esta hipótese baseia-se em duas premissas: a de que o STF determinou que as entidades associativas possam propor ADI somente se objetivarem tutelar interesses que guardem pertinência temática com seus objetos associativos; e a de que é provável que a CF, quando alterada, atinja interesses de grupos específicos, os quais, provavelmente, se manifestarão caso a alteração lhes seja desfavorável.
- b) Se as ADIs de autoria das associações de classe representarem uma parcela significativa das impugnações de ECs, é importante verificar a matéria e o tipo de interesse sobre os quais majoritariamente versam as ADIs. Conhecer a matéria das ADIs impetradas pelas associações é fundamental para saber quais são as áreas de interesses mais sensíveis a estes grupos. Uma vez conhecendo o âmbito de atuação das associações, é preciso saber qual o tipo de interesse está sendo tutelado (interesses particularistas ou tipicamente abarcados por dispositivos constitucionais<sup>13</sup>). Se as associações de classe estiverem impugnando dispositivos mais próximo de serem classificados como políticas públicas, haverá um indício de que as associações vêm no STF a possibilidade de reverterem decisões do constituinte derivado que lhes tenham sido desfavoráveis. Acrescentando-se a isto, se o STF estiver

---

<sup>12</sup> Constatou-se na obra "*Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*" de Luiz Werneck Vianna, página 105, que as associações de classe têm se apresentado como as principais intérpretes da CF de 1988 (pesquisa realizada entre os anos de 1988 e 1998). De acordo com esta pesquisa, as associações propuseram, até o ano de 1998, 512 ações contra as 507 propostas pelos governadores e as 459 pela Procuradoria.

<sup>13</sup> Explicitarei mais adiante no trabalho o que compreendo por dispositivos tipicamente constitucionais.

julgando as ADIs favoravelmente às associações, poderá estar ocorrendo a submissão da vontade majoritária representada pelo constituinte derivado aos interesses de setores específicos da sociedade.



## **2. Metodologia:**

Neste capítulo tentarei, de forma sucinta, explicitar os passos metodológicos da pesquisa de modo a justificar os recortes e escolhas que fiz na minha pesquisa.

O sítio do STF foi o meu principal instrumento de pesquisa<sup>14</sup>. Na tentativa de encontrar as ações que me interessavam, utilizei-me da ferramenta de busca "Índice de ADI". Ao digitar o termo "emenda adj. constitucional" encontrei 167 documentos. Este recurso mostrou-se pouco eficiente, pois é atualizado semanalmente, fornecendo pouca segurança para a base de dados. Com o intuito de procurar abranger o máximo número de ADIs, optei, também, por fazer uso ferramenta "solicitação por e-mail". Solicitei que me fossem enviadas a totalidade das ADIs já propostas contra ECs. Na resposta fui informado de que a pesquisa fora realizada através da introdução das palavras chave "emendas" e "constitucional" no campo "dispositivo legal questionado" do sistema de busca do STF. Por meio desse recurso foram encontradas 251 ADI.

Posteriormente, fiz o cruzamento dos dados, de modo a excluir os documentos que foram encontrados em ambos os recursos de pesquisa. O passo seguinte consistiu na filtragem das ADIs a partir da leitura de suas ementas. Nesta etapa foram selecionados somente os documentos que impugnavam ECs federais, resultando no total de 79 ADIs.

Como minha pesquisa é eminentemente quantitativa, segui à coleta do maior número de informações possíveis de cada uma das 79 ADIs. Para tal, utilizei-me da ferramenta "acompanhamento processual"<sup>15</sup> do sítio do STF.

---

<sup>14</sup> O sítio do STF foi modificado no curso da pesquisa, não importando, no entanto, em prejuízo para a coleta de dados da pesquisa.

<sup>15</sup> Fiz uso também das ferramentas "jurisprudência", "detalhe" e "petição inicial", sendo estes ferramentas disponíveis somente após o acesso ao "acompanhamento processual".

Dei maior atenção às informações que pudessem, talvez, me auxiliar na resposta das questões às quais busquei responder, comportando esta etapa boa dose de subjetividade. A minha base de dados formou-se a partir dos seguintes elementos: número da ADI; localidade de origem da ação; proponente; EC impugnada; dispositivo constitucional impugnado; data de distribuição da ADI; data de julgamento da liminar<sup>16</sup>; tempo do julgamento da liminar; resultado do julgamento da liminar; número de páginas da decisão da liminar; data do julgamento final<sup>17</sup>; tempo do julgamento final; resultado do julgamento final; número de páginas da decisão final; tipo de dispositivo constitucional contestado; e matéria da ADI. Os dois últimos itens serão explicados em um capítulo à parte.

A pesquisa não se restringiu à análise do conjunto de informações obtidas com o meu trabalho. Busquei compará-las com o resultado de outras pesquisas quantitativas já realizadas sobre o STF e o processo de reforma constitucional, dialogando especificamente com a obra *"A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil"*, cujo autor é Luiz Werneck Vianna e a pesquisa *"Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC"* de Cláudio Couto e Rogério Arantes. Este diálogo permitiu que comparações fossem estabelecidas, fornecendo suporte fático para as minhas conclusões.

Detalharei agora em um tópico a parte os critérios classificatórios do tipo de dispositivo constitucional contestado e do tipo de matéria sobre a qual versava a ADI.

---

<sup>16</sup> Algumas das ADI não tiveram pedido de liminar.

<sup>17</sup> Não utilizei a nomenclatura "julgamento de mérito" porque várias das ações não tiveram o mérito conhecido.

## 2.1 Tipo de dispositivo constitucional - *polity* ou *policy*?:

O conjunto de dispositivos constitucionais de cada uma das 79 ADIs foram classificados como predominantemente *polity* ou predominantemente *policy*. Utilizei-me desta classificação com o intuito de identificar o tipo de interesse que estava em jogo em cada uma das ADIs. Com essa distinção pretende-se compreender melhor os objetivos pretendidos pelas associações de classe no controle constitucional de ECs<sup>18</sup>.

Por este modelo de classificação a democracia compreende três esferas básicas que interagem constantemente: regras do jogo - *polity*; competição pelo poder - *politics*; e decisões concretas de governo - *policy*. As *politics* compreendem o próprio jogo político, as disputas, negociações, acordos e as coalizões. Esta esfera da democracia, por se tratar do quotidiano do jogo democrático, não se mostra útil para a classificação de dispositivos constitucionais. Note-se que as *politics* não dizem respeito ao conteúdo propriamente dito da norma, mas, principalmente, às circunstâncias que a originaram.

As *polities* compreendem essencialmente as regras do jogo político democrático, ou seja, o que é fundamental na estrutura constitucional de uma poliarquia. São dispositivos tipicamente constitucionais aqueles que estabelecem as condições paramétricas estáveis necessárias para o desenvolvimento do jogo político. Espera-se que este tipo de estrutura seja amplamente consensual entre os diversos atores políticos e que não seja objeto de constantes disputas.

Enquanto que as *polities* são condições paramétricas estáveis, as *policies* poderiam ser compreendidas como políticas públicas. Espera-se que

---

<sup>18</sup> Este modelo classificatório foi extraído integralmente da pesquisa realizada por Cláudio Couto e Rogério Arantes, "Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC".

sejam objeto de constantes disputas e que não sejam de forma alguma consensuais ou incontroversas.

As normas tipicamente constitucionais devem estabelecer as condições gerais e limites do funcionamento do sistema político, devendo, por este motivo, ser mais genéricas. A exigência de consenso para esta dimensão da democracia tem a função de evitar que a Constituição represente a vitória de um ou alguns setores da sociedade, colocando os demais fora do jogo político. Isto seria particularmente grave em uma Constituição, haja vista o fato de ela pretender-se eterna. Pela condição soberana que gozam os dispositivos constitucionais, é de se esperar que não sejam alvo de constantes disputas políticas.

Em oposição, as políticas públicas são produto da ação dos atores políticos. Desenvolvem-se na conjuntura, sendo impróprias, *a priori*, para figurarem no texto constitucional. As *policies* poderiam, por exemplo, constituir imposições de uma maioria vitoriosa na disputa democrática sobre a parte derrotada. A controvérsia e a especificidade são da natureza das políticas públicas, refletindo a posição do governo.

É próprio de regimes democráticos que haja uma constante oscilação dos grupos detentores do controle sobre os postos capazes de processar decisões governamentais, produzindo resultados diretos na formulação de *policies*. Esta oscilação deve-se, em grande medida, à avaliação do desempenho do governo pelo eleitorado, punindo ou premiando seus representantes por meio das escolhas eleitorais. Daí a menor exigência das regras decisórias referentes à produção de *policies*.

Os autores da pesquisa "*Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC*" desenvolveram uma série de critérios exaustivos para que fosse possível classificar de forma objetiva um dispositivo como *polity* ou *policy*. Optei por não reproduzir integralmente a classificação, mas apenas

fazer referência aos critérios que diferenciam *polities* de *policies*. Seriam tipicamente *polities*, e por exclusão *policies*, dispositivos constitucionais que dispusessem sobre definições de Estado e Nação; direitos individuais fundamentais; regras do jogo; e direitos materiais. Outros dois critérios foram utilizados quando os anteriores não fossem suficientes para definir o tipo de dispositivo constitucional analisado. Deixaram de ser classificados como *polities* os dispositivos constitucionais que não fossem genéricos e que fossem muito controvertidos.

## 2.2 Matérias das ações diretas de inconstitucionalidade:

Através da leitura minuciosa dos conjuntos de dispositivos constitucionais contestados nas 79 ADIs, busquei identificar o assunto principal sobre os quais versavam. Categorizei cada uma das ADIs segundo as seguintes matérias: administração pública; política tributária; competição política; relações de trabalho; política penal; e matéria exclusivamente processual. Procurei critérios que fossem capazes de individualizar grupos de ADIs que possuíssem características em comum entre si e que pudessem diferenciar-se das ADIs dos outros grupos. Utilizei-me dos critérios classificatórios elaborados por Werneck Vianna<sup>19</sup> (os cinco primeiros), os quais procurei transcrever integralmente abaixo. Os dois últimos foram extraídos da obra de Marcus Faro de Castro<sup>20</sup> e adaptados para a presente pesquisa.

- (a) "administração pública – reuniu a legislação que versa sobre carreiras, remuneração e organização do serviço público, no âmbito dos três poderes; também foram incluídos nessa categoria os casos relativos à divisão de unidades político administrativas, como a criação de municípios e regiões administrativas, e conflitos de atribuições entre os Poderes quando referentes a procedimentos de administração pública ;
- (b) política social – incluiu as normas que tratam dos sistemas de seguridade social não afetos ao funcionalismo público, bem como a legislação reguladora do acesso a diferentes benefícios sociais;
- (c) política tributária – reuniu normas que tratam da definição da base de arrecadação e da alíquota dos impostos, também tendo sido classificados nessa

---

<sup>19</sup> Luiz Werneck Vianna et alii. *"A judicialização da política e das relações sociais no Brasil"*, Rio de Janeiro: Editora Revan, pp. 63-64.

<sup>20</sup> Marcus Faro de Castro, *"O supremo tribunal federal e a judicialização da política"*, RBCS vol. 12 número 34 junho/97, p. 152.

- categoria aquelas referentes à concessão de incentivos fiscais e à regulação das zonas de tributação especial;
- (d) competição política – reuniu normas relativas às eleições e aos partidos políticos;
  - (e) relações de trabalho – incluiu as normas que regulam o mundo do trabalho, tais como direitos do trabalhador e organização sindical, com exceção das relativas às políticas salariais e das afetas ao exercício do direito de greve”.
  - (f) política penal – decisões que tocam em assuntos de direito penal;<sup>21</sup>
  - (g) matéria exclusivamente processual.

Tomei o cuidado de classificar os conjuntos de dispositivos constitucionais das 79 ADIs – seja em predominantemente *polity*, predominantemente *policy* ou segundo as matérias acima - com o máximo de objetividade e fidedignidade possíveis. A utilização de critérios pré-estabelecidos em outras pesquisas apresenta a vantagem de permitir comparações diretas do meu trabalho com outros que já tenham tido o STF como objeto de pesquisa.

---

<sup>21</sup> Este critério foi utilizado somente para classificar a ADI 466, visto que não foi possível enquadrá-la em nenhum outro critério. Apesar de não ser perfeitamente adequado para o caso, o termo “política penal” é suficiente para caracterizar o dispositivo constitucional contestado sem que haja interferência em outros critérios classificatórios. Isto porque o projeto de emenda constitucional contestado procura implementar um dispositivo constitucional de natureza penal (pena de morte).

### **3. Mapeamento do controle constitucional de emendas constitucionais no STF:**

A sistematização dos dados obtidos através da pesquisa no sítio do STF possibilitou a construção de um quadro geral do funcionamento do controle concentrado de emendas no STF. Este banco de dados é a base do meu trabalho, a partir da qual busquei avaliar a participação das associações no controle de constitucionalidade de ECs, a resposta que o STF tem dado às suas demandas e as implicações decorrentes do diálogo travado entre o STF e as associações de classe.

Apesar de ter traçado considerações metodológicas em um capítulo específico, penso ser relevante detalhar o modo pelo qual procedi ao selecionar do banco de dados as informações que interessavam para os fins deste trabalho.

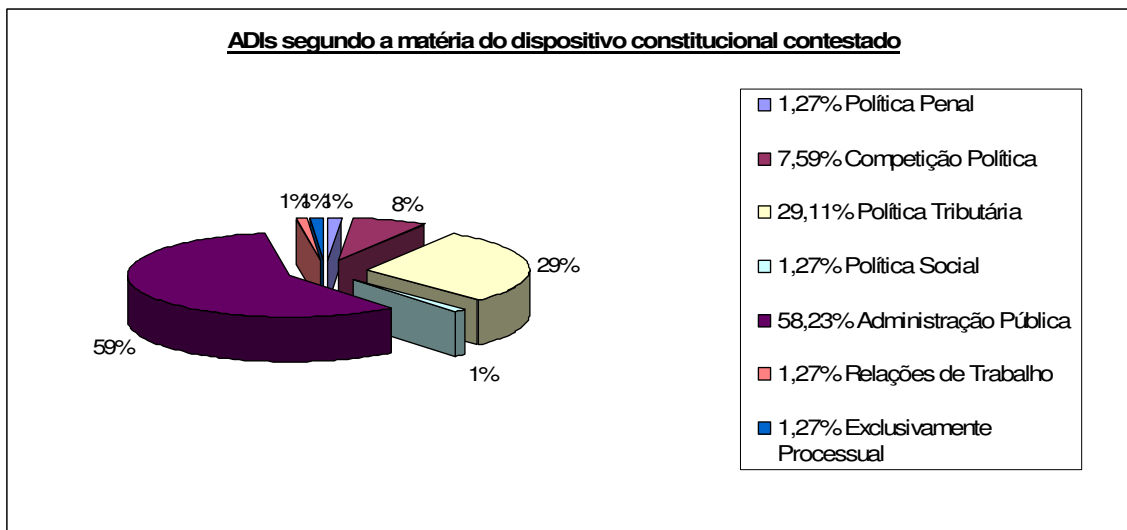
Através do cruzamento de dados da tabela geral<sup>22</sup> obtive alguns resultados que me chamaram a atenção, dentre os quais a proporção de matérias sobre as quais versavam as ADIs, de proponentes das ADI e de tipo de dispositivo constitucional contestado (*polity* ou *policy*). As informações obtidas foram resumidas nas tabelas e gráficos abaixo:

---

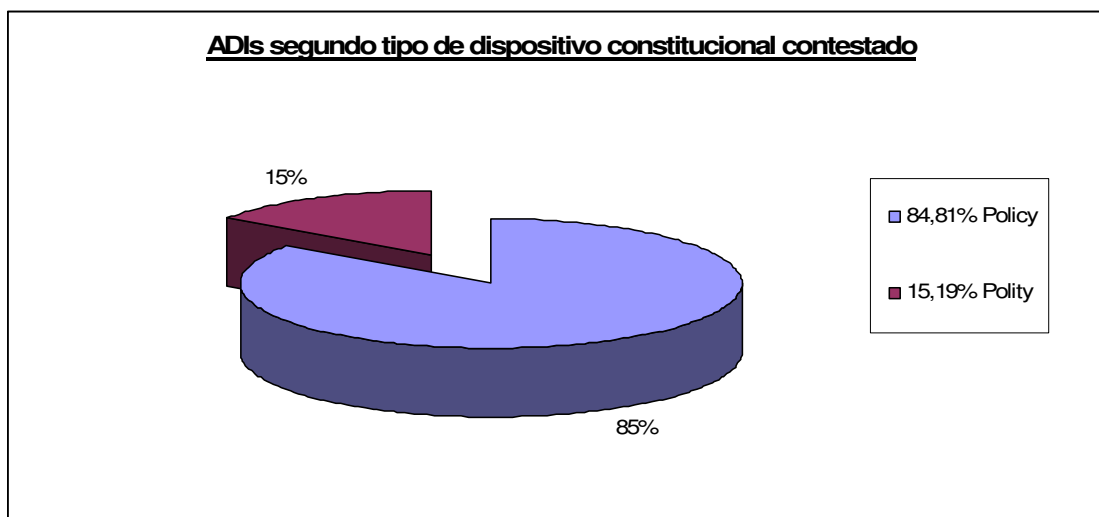
<sup>22</sup> A tabela geral está disponível junto com a versão eletrônica deste trabalho.



**Gráfico 1: ADIs segundo a matéria do dispositivo constitucional contestado**



**Gráfico 2: ADIs segundo o tipo de dispositivo constitucional contestado**



**Tabela 1: ADIs segundo tipo de proponente<sup>23</sup>**

	Quantidade
Partido	22
	27,85%
Governador	7
	8,86%
Ass./Fed./Conf.	41
	51,90%
OAB	3
	3,80%
Assembléia Legs.	5
	6,33%
Proc-Geral	1
	1,27%
Total	79
	100%

Antes de qualquer tipo de consideração acerca da tabela 1 é preciso esclarecer que o termo "associações de classe" englobará neste trabalho as associações, federações e confederações. Apesar de possuírem distinções entre si, as considerarei como um único tipo de proponente. O agrupamento se justifica, pois estas três categorias possuem em comum o fato de serem entidades de classe, ou seja, de defesa de interesses de cunho particularista. Nesse aspecto, tal como já foi dito anteriormente, o próprio STF impôs às associações, federações e confederações a necessidade de que suas ADIs

---

<sup>23</sup> Esta tabela faz referência ao total de ADIs utilizadas nesta pesquisa. São elas: 466, 829, 830, 833, 913, 926, 928, 935, 937, 939, 941, 947, 949, 1420, 1497, 1501, 1749, 1805, 1946, 2009, 2024, 2025, 2027, 2031, 2033, 2046, 2047, 2051, 2055, 2096, 2135, 2199, 2242, 2356, 2362, 2388, 2395, 2445, 2563, 2666, 2673, 2732, 2760, 2883, 3099, 3104, 3105, 3128, 3133, 3138, 3143, 3172, 3184, 3291, 3297, 3308, 3363, 3367, 3392, 3395, 3423, 3431, 3432, 3472, 3486, 3493, 3520, 3529, 3653, 3682, 3684, 3685, 3686, 3800, 3843, 3854, 3855, 3867, 3872.

guardem pertinência temática em relação às suas identidades associativas. Foi-lhes vetada a possibilidade de atuarem como advogados da CF como um todo.

A tabela 1 permite conhecer quem são os entes que têm acessado o STF com o objetivo de serem declarados inconstitucionais dispositivos de ECs. Através da observação dos dados constantes da tabela 1, é possível responder parte da primeira das indagações que guiam o desenvolvimento deste trabalho - "as associações de classe são proponentes ativos no controle constitucional de ECs?". Verifica-se que as associações representam 51,90% de todas as ADIs propostas contra ECs, contabilizando um total de 41 ADIs.

Este fato parece confirmar minha suspeita inicial de que as associações de classe se manteriam tão ativas no controle constitucional de ECs quanto no controle constitucional de dispositivos infraconstitucionais. Entretanto, para minha surpresa, ao comparar o percentual de ADIs propostas pelas associações contra emendas de 1988 a 2007 - 51,90% - com o percentual de ADIs propostas contra quaisquer dispositivos normativos (englobando os dispositivos infraconstitucionais e as emendas constitucionais) de 1988 a 1998 - 15,30%<sup>24</sup>, pude constatar que a participação das associações de classe tem sido ainda mais intensa no controle de constitucionalidade de ECs.

Esta constatação parece demonstrar dois pontos importantes: a) que os direitos de setores sociais específicos, tais como os servidores públicos, por exemplo, são minuciosamente regulados pela CF. Digo isto porque, caso a CF se limitasse a determinar as linhas gerais dos direitos destes grupos, o debate de constitucionalidade de normas se daria, forçosamente, no âmbito infraconstitucional; b) que o governo tem se empenhado em fazer reformas constitucionais que prejudicam de alguma forma direitos atribuídos a grupos sociais protegidos pelo texto constitucional.

---

<sup>24</sup> Luiz Werneck Vianna et alii. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Revan, pp. 59

#### 4. Lógica de decisão do STF: jurídica ou política?

Conforme foi detalhado no capítulo metodológico deste trabalho, um dos critérios classificatórios das ADI foi o tipo de matéria do dispositivo constitucional contestado em predominantemente *polity* e predominantemente *policy*.

Comprovou-se por meio da contagem que cerca de 85% dos dispositivos constitucionais atacados tratam de matérias que tangenciam políticas públicas ou que ao menos não contêm elementos tipicamente constitucionais<sup>25</sup> - gráfico 2. Este dado é a meu ver extremamente relevante, visto que, no limite, poder-se-ia dizer que o STF tem sido forçado a utilizar-se de uma lógica de decisão que lhe é própria, ou seja, decisões com resultado binário do tipo constitucional/inconstitucional, para decidir conflitos que talvez não comportem exclusivamente este tipo de solução categórica.

*Policies*, por serem típicas da esfera política e, portanto, deverem ser debatidas no âmbito do Legislativo e do Executivo, estão sujeitas a juízos de conveniência subordinados à agenda governamental. Logo, a análise deste tipo de dispositivo normalmente não leva em conta apenas fatores jurídicos, mas também políticos.

Este fato me leva a questionar se o STF é o órgão mais legítimo para fazer este tipo de juízo de valor e ainda se é válido que considerações que extravasem o campo do estritamente jurídico, esbarrando em questões de fundo político, econômico ou sociológico sejam feitas no momento em que as fronteiras da constituição estão sendo definidas

Partindo da premissa de que o *locus* típico para a discussão de *policies* não é o Judiciário, os dados do gráfico 2 sugerem um quadro interessante.

---

<sup>25</sup> O que entendo por elementos tipicamente constitucionais já foi ressaltado no item 2.1 deste trabalho.

Deve-se manter em mente que nossa Constituição Federal procurou abranger um leque muito grande de interesses e valores, fato este em grande medida relacionado com o momento histórico do qual ela foi fruto, resultando em um diploma normativo extremamente complexo e detalhado. A constitucionalização de normas mais próximas de serem definidas como políticas públicas – *policy* - engessou a agenda governamental, levando a um trabalho constante de produção normativa em âmbito constitucional através das ECs. Como consequência deste fato, é provável que eventuais alterações da CF repercutam de alguma forma nos interesses de determinados grupos que também vêm contemplados na Constituição.

A partir da constatação de que 84,81% das ADI contra ECs versam eminentemente sobre *policies*, poder-se-ia supor que estas ADI foram impetradas, ao menos em sua maioria, por grupos cujos interesses não foram atendidos no processo decisório na esfera do Legislativo, levando-os a recorrer ao STF com o escopo de bloquear decisões majoritárias.

A análise dos proponentes permitiu concluir que estes grupos cujos interesses não estariam sendo atendidos pelo Legislativo compreendem, em sua maioria, as associações de classe, tal como pode ser verificado na tabela 2.

**Tabela 2: ADIs segundo tipo de proponente e tipo de dispositivo constitucional contestado<sup>26</sup>**

		Polity	Policy
Partido		2	20
		2,53%	25,32%
Governador		1	6
		1,27%	7,59%
Ass./Fed./Conf.		6	35
		7,59%	44,30%
OAB		0	3
		0,00%	3,80%
Assembléia Legis.		2	3
		2,53%	3,80%
Procurador- Geral		1	0
		1,27%	0,00%
Total - Parcial		12	67
		15,19%	84,81%
Total - Geral		79	
		100%	

<sup>26</sup> Esta tabela faz referência ao total de ADIs utilizadas nesta pesquisa. São elas: 466, 829, 830, 833, 913, 926, 928, 935, 937, 939, 941, 947, 949, 1420, 1497, 1501, 1749, 1805, 1946, 2009, 2024, 2025, 2027, 2031, 2033, 2046, 2047, 2051, 2055, 2096, 2135, 2199, 2242, 2356, 2362, 2388, 2395, 2445, 2563, 2666, 2673, 2732, 2760, 2883, 3099, 3104, 3105, 3128, 3133, 3138, 3143, 3172, 3184, 3291, 3297, 3308, 3363, 3367, 3392, 3395, 3423, 3431, 3432, 3472, 3486, 3493, 3520, 3529, 3653, 3682, 3684, 3685, 3686, 3800, 3843, 3854, 3855, 3867, 3872.

Estes grupos minoritários podem estar vendo no STF um mecanismo capaz de reverter decisões supra-majoritárias tomadas pelo constituinte derivado, visto que apresentaram 35 ADIs contestando *policies*, um montante que representa 52,24% do total de *policies* impugnadas. O STF estaria sendo posicionado como a última instância do processo de disputa política iniciado no Legislativo.

## **5. As ações diretas das associações de classe:**

Com o intuito de testar as suposições levantadas acima, analisei, a partir das matérias e dos tipos de dispositivos constitucionais que as associações de classe contestaram, quais interesses estavam em jogo nas ADIs de sua autoria.

Para esta análise subdividi o grupo “associações de classe” em outros dois: “associações de trabalhadores e profissionais” e “associações de organizações empresariais”<sup>27</sup>. A divisão nestes subgrupos se justifica na medida em que parte-se da premissa de que trabalhadores e profissionais defendam interesses substancialmente distintos das organizações empresariais.

Primeiramente apresentarei os dados das ADIs impetradas pelas associações de trabalhadores e profissionais para posteriormente trazer as informações relativas às ADIs impetradas pelas associações de organizações empresariais.

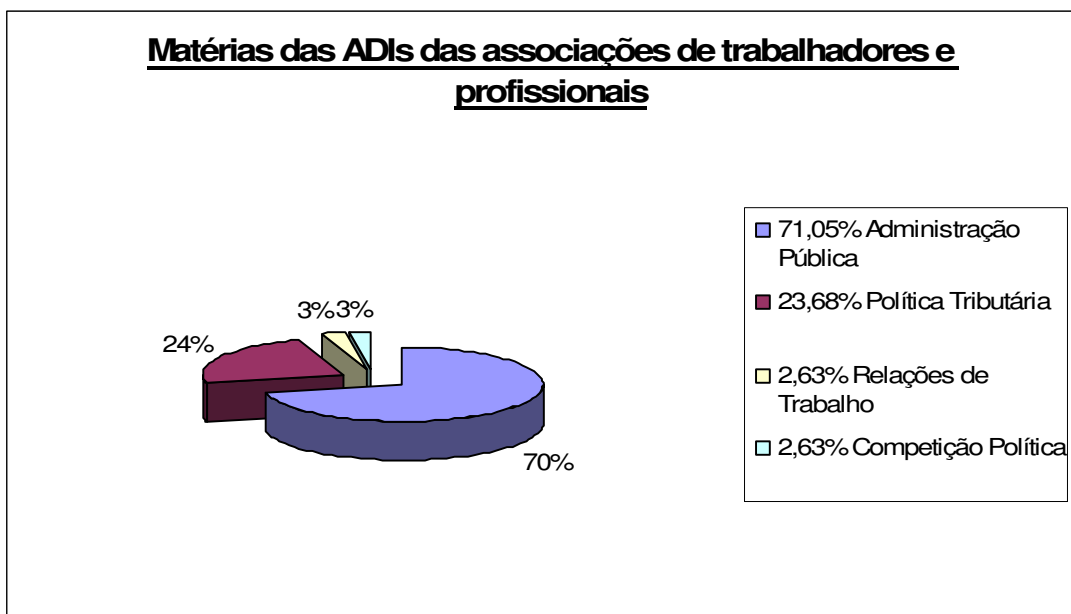
---

<sup>27</sup> Empreguei esta classificação da obra de Luiz Werneck Vianna et alli, *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, p.106.



### 5.1. As ações diretas de inconstitucionalidade das associações de trabalhadores e profissionais:

**Gráfico 3<sup>28</sup>: ADIs das associações de trabalhadores e profissionais segundo a matéria do dispositivo constitucional contestado**



O gráfico 3 representa a proporção entre as matérias sobre as quais versam os dispositivos constitucionais contestados nas ADIs propostas pelas associações de trabalhadores e profissionais

Observa-se que cerca de 70% das ADIs apresentadas pelas associações de trabalhadores e profissionais, ou seja, 27 do total de 38 ADIs, inserem-se na rubrica administração pública. Este dado pode ser explicado, em grande medida, pelo fato de que 23 ações foram propostas por associações de magistrados, servidores públicos, membros ligados ao Ministério Público e delegados de polícia. Destas 23 ações, 95,65%, o que corresponde a 22 ADIs, contestaram dispositivos constitucionais que versavam sobre a administração

<sup>28</sup> Este gráfico refere-se a um total de 38 ADIs impetradas pelas associações de trabalhadores e profissionais

pública<sup>29</sup>. É interessante notar que em 17 destas ADIs foram impugnados dispositivos predominantemente *policy*, o que indica que objetivaram, na maior parte dos casos, a declaração de inconstitucionalidade de políticas públicas que dispunham sobre interesses que tiveram algum impacto sobre suas classes.

Estes dados parecem confirmar a suspeita de que as associações acessam o STF com o objetivo de reverter decisões supra-majoritárias que tenham sido desfavoráveis aos seus interesses particulares, forçando-o a se posicionar como a instância final da disputa política iniciada na esfera do Legislativo.

O STF através do controle abstrato e, portanto, de efeitos *erga omnes*, parece dar a palavra final no que tange à disciplina da administração pública no âmbito da União<sup>30</sup>. A partir desta constatação, penso ser importante verificar como o STF tem se posicionado frente às manifestações das associações de classe, especialmente frente às 17 ADIs propostas por associações de magistrados, servidores públicos, membros do Ministério Público e delegados de polícia que contestaram *policies* relativas à administração pública. Este estudo será feito em um capítulo específico.

---

<sup>29</sup> A única ADI de autoria das associações de magistrados, servidores públicos, membros do Ministério Público e delegados de polícia que não contestou dispositivos constitucionais atinentes à administração pública foi a de número 3686. Esta ADI dispunha sobre competição política.

<sup>30</sup> Conclusão semelhante, no entanto não restrita ao controle concentrado de emendas constitucionais, é obtida no trabalho de Luiz Werneck Vianna et alii, *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, p.107.

## **5.2. As ações diretas de inconstitucionalidade das organizações empresariais:**

Do total de 41 ADIs apresentadas ao STF por associações de classes, apenas 3 delas são de autoria de associações de organizações empresarias. A escassez de ações prejudica enormemente a análise deste proponente em específico, não sendo possível a extração de conclusões generalizantes.

As ADIs 941, 2356 e 2732 foram impetradas, respectivamente pelas seguintes associações: Confederação das Associações Comerciais do Brasil, Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional do Comércio. Todas elas contestaram dispositivos constitucionais atinentes à política tributária e de tipo predominantemente *policy*.

Constata-se que a administração pública não figura entre as matérias de interesse do empresariado, diferentemente do que ocorre com os trabalhadores e profissionais, tal como pôde ser observado anteriormente. Tudo leva a crer que as únicas alterações constitucionais que têm despertado a atenção dos empresários a ponto de, reunidos em associações, proporem ADIs contra ECs são aquelas relativas às políticas tributárias.

## **6. Julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade das associações de classes:**

Cumpra agora avaliar como o STF tem respondido às provocações que lhe são feitas pelas associações de classe. Procurei observar por meio do resultado das decisões, seja das liminares ou dos julgamentos finais, se o STF tem sido receptivo aos legitimados pelo artigo 103, inciso IX da CF no que tange ao controle de ECs e se tem efetivamente barrado decisões majoritariamente tomadas pelo constituinte, protegendo direitos eventualmente violados. Adotei para esta avaliação a mesma subdivisão das associações de classe já utilizada anteriormente. Os resultados podem ser visualizados nas tabelas e gráficos abaixo.

**6.1. Julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade das associações de trabalhadores e profissionais:**

**Tabela 3: Julgamento dos pedidos de liminares das ADIs das associações de trabalhadores e profissionais<sup>31</sup>:**

	Deferido	Parcialmente	Indeferida	Aguardando	prejudicada	Não conhecida	Não pedida	Total
Administração Pública	3	0	0	17	5	0	2	27
Política Tributária	1	0	2	0	4	0	2	9
Competição Política	0	0	0	0	1	0	0	1
Relações de Trabalho	0	0	0	1	0	0	0	1
Total	4	0	2	18	10	0	4	34
Percentual	11,76%	0,00%	5,88%	52,94%	29,41%	0,00%	11,76%	100,00%

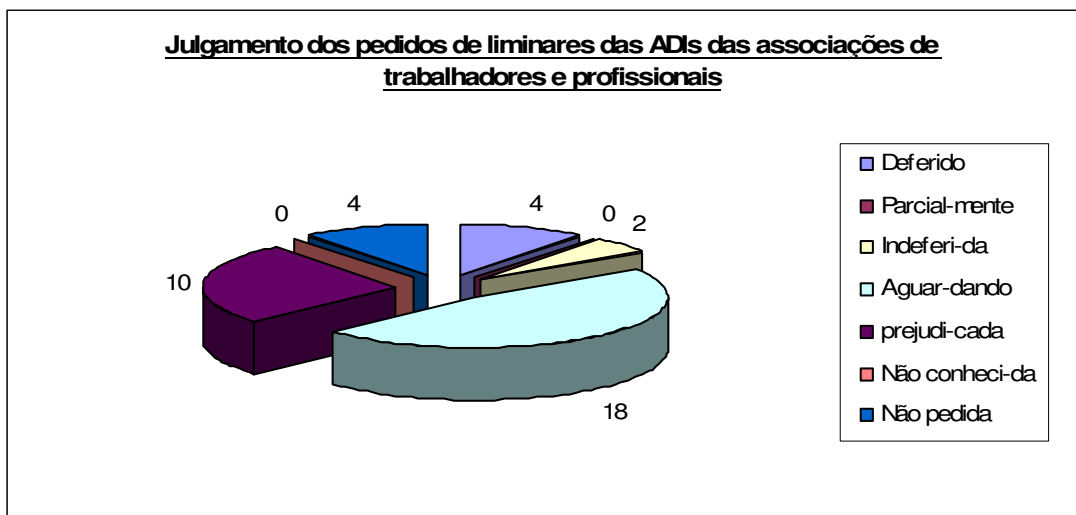
<sup>31</sup> Esta tabela faz referência ao total de 34 ADIs, visto que 4 das 38 ADIs propostas pelas associações de trabalhadores e profissionais não continham pedido de liminar. As 34 ADIs a que esta tabela faz referência são: 913,928,939,947,1497,1501,2025,2027,2096,3104,3105,3128,3138,3143,3172,3184,3291,3297,3308,3363,3367, 3392,3395,3423,3431,3432,3472,3486,3493,3520,3686,3843,3854,3855.

**Tabela 4: Julgamento final das ADIs das associações de trabalhadores e profissionais<sup>32</sup>:**

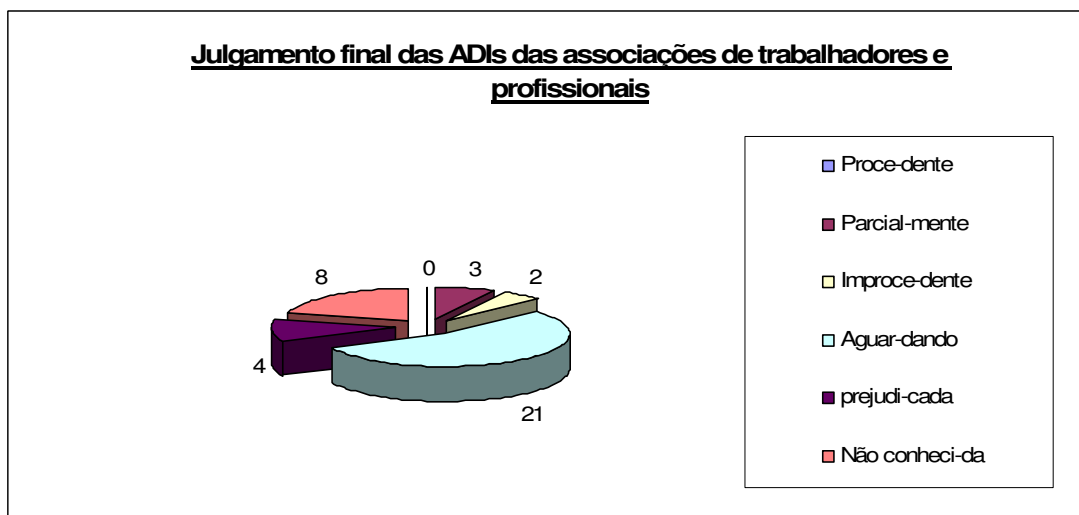
	Procedente	Parcialmente	Improcedente	Aguardando	prejudicada	Não conhecida	Total
Administração Pública	0	2	2	20	2	1	27
Política Tributária	0	1	0	0	2	6	9
Competição Política	0	0	0	0	0	1	1
Relações de Trabalho	0	0	0	1	0	0	1
Total	0	3	2	21	4	8	38
Percentual	0,00%	7,89%	5,26%	55,26%	10,53%	21,05%	100,00%

<sup>32</sup> Esta tabela faz referência às seguintes ADIs: 913,928,935,939,947,1497,1501,2025,2027,2051,2096,2445,3104,3105,3128,3138,3143,3172,3184,3291,3297,3308,3363,3367,3392,3395,3423,3431,3432,3472,3486,3493,3520,3529,3686,3843,3854,3855.

**Gráfico 4: Julgamento dos pedidos de liminares das ADIs das associações de trabalhadores e profissionais:**



**Gráfico 5: Julgamento final das ADIs das associações de trabalhadores e profissionais:**



A grande quantidade de ADIs ainda não apreciadas pelo STF, seja liminarmente ou no julgamento final prejudicam a análise do posicionamento da Corte especificamente neste tópic do trabalho. Entretanto, ainda que

escassas, as ADIs já apreciadas podem eventualmente indicar a forma de controle ou não controle que o STF tem realizado.

Do total de 17 ADIs já julgadas pelo STF, 8 não foram conhecidas. Este elevado índice de rejeição da Corte às associações de trabalhadores e profissionais pode ser consequência direta da exigibilidade de pertinência temática das associações com relação às suas identidades associativas. Esta percepção encontra certo respaldo nos dados da tabela 4, através da qual é possível notar que a Corte tem sido mais receptiva às ADIs das associações de trabalhadores e profissionais que objetivaram a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos atinentes à administração pública do que à política tributária.

A elevada quantidade de pedidos de liminares das associações de trabalhadores e profissionais julgados prejudicados pelo STF tem, em boa parte das decisões, fundamento em recurso de que a Corte passou a dispor com o advento da lei 9868/99. A referida lei em seu artigo 12 dispõe:

“Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

De 10 ADIs cujas liminares foram julgadas prejudicadas - tabela 3 - 5 tiveram este resultado por terem sido submetidas ao rito do artigo 12 da lei 9868/99. Dessa forma, a Corte, dada a relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, submeteu diretamente ao plenário as ADIs, restando suas liminares prejudicadas.



Da observação conjunta das tabelas 3 e 4 é possível concluir que o percentual de ADIs julgadas em caráter definitivo procedentes ou parcialmente procedentes – 7,89%, improcedentes – 5,26% e que ainda aguardam julgamento pela Corte – 55,26% - é praticamente idêntico ao percentual das liminares deferidas ou parcialmente deferidas – 11,76%, indeferidas – 5,88% - e das que ainda aguardam julgamento – 52,94%.

Da amostra disponível, pode-se afirmar que as associações têm tido baixo índice de sucesso em seus pedidos. No limite, poder-se-ia afirmar que o STF não tem se empenhado na defesa dos direitos destas associações, sancionando em boa parte dos casos as decisões majoritárias tomadas pelo constituinte derivado.

Entretanto, uma ressalva deve ser feita, uma vez que é relevante o fato de que dos 4 pedidos de liminares julgados procedentes pelo STF, 3 impugnavam conjuntos de dispositivos constitucionais predominantemente *policy*, 2 sobre administração pública e 1 sobre política tributária. Quanto ao julgamento final do STF, as 3 ADIs julgadas parcialmente procedentes impugnaram conjuntos de dispositivos constitucionais predominantemente *policy*, sendo 2 deles relativos à administração pública e 1 à política tributária<sup>33</sup>.

Estes dados apontam para uma situação interessante. Partindo-se da premissa de que a única razão legítima para o STF bloquear uma decisão supra-majoritária tomada pelo constituinte derivado é a lesão aos direitos e instituições abarcados pelas cláusulas superconstitucionais, poder-se-ia concluir que a Corte tem, ainda que em poucos casos, incluído *policies* no rol de cláusulas pétreas da CF.

---

<sup>33</sup> Esta ADI – 939 – é a mesma que teve o pedido de liminar deferido pelo STF.

Se as associações de classes raramente obtêm um julgamento favorável do STF, o que poderia explicar o fato de serem os entes mais ativos no controle de emendas constitucionais? Uma das razões que poderia explicar este fenômeno é o grande número de associações de classes de âmbito nacional que existem no Brasil. Pelo fato de serem muitas e de o texto constitucional abarcar uma enorme gama de direitos, seria de se esperar que apresentassem mais ADIs.

Outra possível explicação seria que as associações vêm no STF uma oportunidade de pôr em evidência o interesse em jogo na alteração constitucional. Talvez, o simples fato de o STF ter de analisar uma ADI de uma associação de classe já causaria impacto suficiente para dar voz aos interesses do grupo afetado pela emenda constitucional, independentemente da decisão final do STF.

Este fenômeno também poderia ser analisado sob a ótica da constante e crescente invasão da política e da sociedade pelo Direito. Este fato associado ao gigantismo do Poder Judiciário poderia estar desencorajando um agir voltado para fins cívicos, ou seja, a militância política, fazendo com que o juiz e a lei tornem-se as derradeiras referências de esperança para indivíduos isolados ou grupos sociais marginalizados<sup>34</sup>.

Dessa forma, mesmo que julgando improcedente, prejudicada ou sequer conhecendo da ação, a Corte estaria desempenhando seu papel contra-majoritário, impactando de alguma forma no jogo democrático.

---

<sup>34</sup> Cf. Luiz Werneck Vianna et alii. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Revan, pp. 24.

## **6.2. Julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade das associações de organizações empresariais**

Apenas 3 ADIs foram propostas por associação de organizações empresariais, o que impossibilita por completo qualquer diagnóstico deste tipo de proponente. Ainda que conclusões não possam ser traçadas, penso ser relevante mencionar o resultado dos julgamentos das ADIs das associações de organizações empresariais para garantir simetria ao trabalho.

Dos 3 pedidos de liminar que foram feitos, 1 foi julgado prejudicado – ADI 941 - e 2 ainda aguardam julgamento – ADIs 2356 e 2732. Quanto ao julgamento final, a ADI 941 não foi conhecida no mérito e as demais aguardam a manifestação da Corte quanto ao seu mérito.

## **7. Análise comparativa das ADIs das associações ligadas ao Ministério Público com o Procurador-Geral da República:**

Observando a coluna dos proponentes da tabela geral notei que era escassa a participação do Procurador-Geral da República. Das 79 ADI pesquisadas, apenas 1 foi proposta pelo Procurador-Geral<sup>35</sup>. Este fato pareceu-me relevante, haja vista a intensa participação deste ente no controle de constitucionalidade concentrado como um todo.

Entre 1988 e 1998, o Ministério Público – MP - apresentou 458 ações diretas no STF<sup>36</sup>, configurando-se como um dos mais ativos membros da comunidade de intérpretes da CF. Esta intensa atividade do MP é plenamente compreensível, uma vez que a CF qualificou-o como representante em geral da sociedade. Sua função primordial é dedicar-se à defesa das leis e da sociedade, o que denota uma constante busca pela proteção do interesse público.

Tomando-se como premissa o papel fundamental do MP, era de se esperar que esta instituição, representada no controle concentrado de constitucionalidade pelo Procurador-Geral da República, participasse ativamente do controle de emendas à Constituição Federal. A alteração do texto constitucional, ao menos em tese, parece tocar diretamente em questões que envolvem interesse público, afinal a CF funda o Estado brasileiro, estabelecendo as diretrizes básicas de seu funcionamento.

O constituinte originário julgou ainda que certos direitos, princípios e instituições, dada a sua importância, deveriam estar à salvo de qualquer tipo de alteração, fazendo neles incidir a cláusula de imutabilidade. Parece-me que o MP na qualidade de defensor dos interesses da sociedade deveria estar mais atento ao processo de modificação da CF, pois o STF ao julgar as ADIs

---

<sup>35</sup> ADI 3684.

<sup>36</sup> Luiz Werneck Vianna et alii, *A Judicialização da Política e das Relações Social no Brasil*, p.84.

impetradas contra emendas constitucionais define os contornos da CF, dizendo o que fere ou não cláusula pétrea.

A meu ver, duas possibilidades justificariam a postura omissiva do MP no controle concentrado de emendas constitucionais. A primeira e mais improvável é que o MP tem sido negligente com relação a sua função no jogo institucional do Estado, ou seja, não tem buscado proteger o interesse público. Creio que esta hipótese é claramente rechaçada pelo próprio fato desta instituição ser uma das mais representativas na apresentação de ADIs no STF conforme já foi dito anteriormente.

A segunda e mais provável hipótese consiste na possibilidade de as emendas à CF não estarem, de modo geral, alterando normas tipicamente constitucionais, não possuindo, portanto, impacto direto no interesse da coletividade. Parece-me razoável supor que por esta razão a instituição do MP estaria deixando de recorrer às ADIs contra ECs.

É curioso notar que ao passo em que o Procurador-Geral da República e, portanto, chefe do MP propôs apenas 1 ADI contra emenda constitucional, a Associação dos Membros do Ministério Público propôs 4 ações<sup>37</sup> e a Associação Nacional dos Procuradores da República propôs 1 ação<sup>38</sup>, ou seja, 5 ações foram impetradas por associações de classe ligadas ao MP

Esta constatação aponta no mesmo sentido da suposição feita acima, uma vez que parece indicar que no que tange às ECs prevalecem assuntos do tipo corporativista-particularista em detrimento de matérias que atinjam a coletividade como um todo. Isto justificaria a ação majoritária de associações de defesa de interesses dos membros do MP e a relativa inércia da instituição MP, guardiã dos interesses da coletividade.

---

<sup>37</sup> ADI 3104, 3105, 3472, 3686.

<sup>38</sup> ADI 3128.

### **7.1. Objetivos das ações diretas de inconstitucionalidade:**

Vou dar seguimento na análise das ADIs propostas pelas associações ligadas ao MP e pelo Procurador-Geral pelo fato de apresentarem particularidades interessantes, tal como procurei esclarecer no tópico anterior.

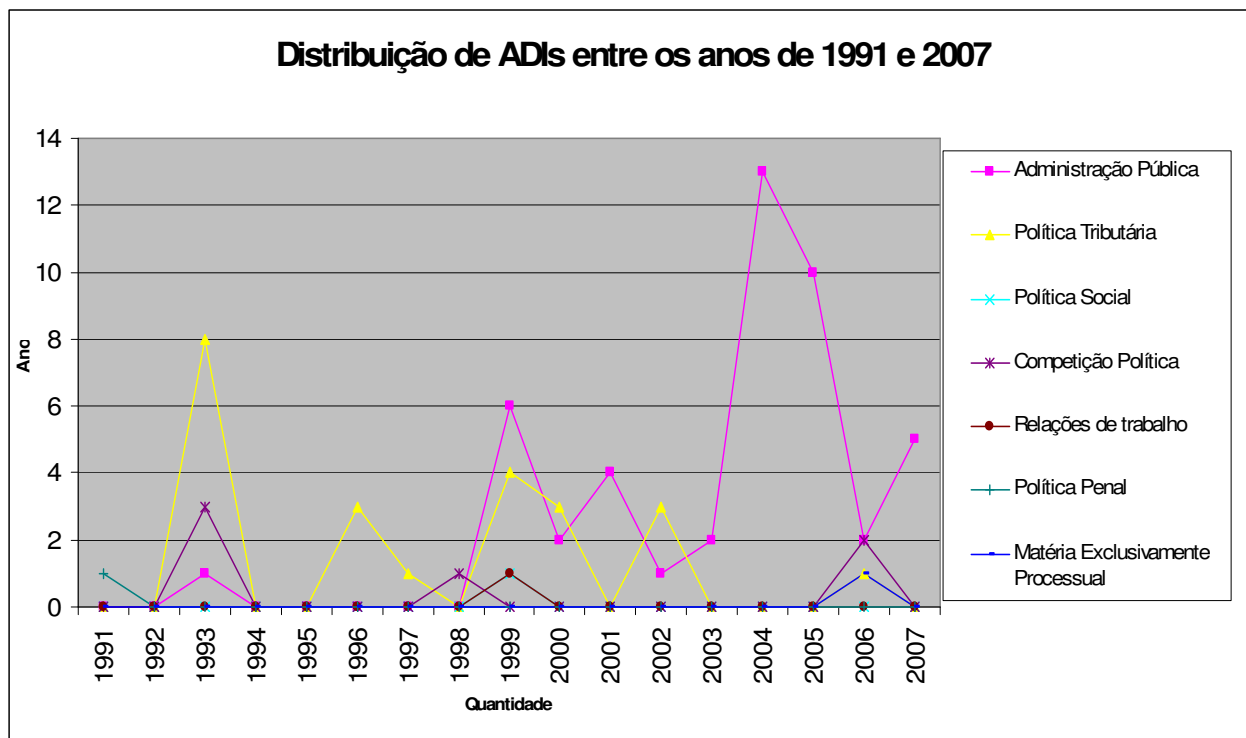
Através da observação da tabela geral pude notar que a primeira ADI de titularidade da associação dos membros do MP somente foi distribuída no ano de 2004. Este fato me chamou atenção, uma vez que a primeira ADI contra emenda constitucional foi proposta em 1993<sup>39</sup>, ou seja, a associação dos membros do MP não impetrou nenhuma ADI contra emenda durante 11 anos, vindo a manifestar-se somente na 41ª emenda à Constituição de 1988.

Com o objetivo de eventualmente encontrar uma pista que indicasse um motivo para o início repentino da manifestação de associações ligadas ao MP, contabilizei quantas ADIs haviam sido distribuídas de 1991 a 2007 e as matérias sobre as quais dispunham. As informações obtidas foram resumidas no gráfico 6.

---

<sup>39</sup> A ADI 466 foi distribuída em 22/3/1991, entretanto ela impugnava um projeto de emenda constitucional.

**Gráfico 6: distribuição de ADIs por matérias dos dispositivos constitucionais contestados entre os anos de 1991 e 2007**



Da observação do gráfico 6 é possível notar que com o transcorrer do tempo houve uma mudança significativa no padrão das matérias sobre as quais versavam as ADI. As emendas levadas a discussão no STF anteriores ao ano de 2004 tratavam basicamente de duas matérias: política tributária e administração pública. A partir de 2004 as emendas alvo de disputas judiciais passam a versar basicamente sobre administração pública, restando pouco espaço para as demais matérias.

Levando em conta a elevada produção normativa em âmbito constitucional no Brasil, é possível sugerir que o governo passou a se empenhar mais do que vinha se empenhando anteriormente em alterar dispositivos constitucionais reguladores da administração pública. Estas

alterações podem ter eventualmente ensejado a manifestação dos atores do controle concentrado de constitucionalidade ligados de alguma forma ao MP.

As ECs 41/2003 e 45/2004, as únicas sobre as quais se manifestaram a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, a Associação Nacional dos Procuradores da República<sup>40</sup> e o Procurador-Geral da República<sup>41</sup>, impactaram significativamente sobre a administração pública – a EC 41 trata da reforma da previdência e a EC 45 da reforma do Judiciário. Comparando-se o número de manifestações das associações ligadas ao MP à quantidade de vezes que o próprio MP manifestou-se através do Procurador-Geral da República, depreende-se que as alterações constitucionais envolveram mais interesses de cunho particularista do que coletivista.

Cumpra agora avaliar pontualmente quais dispositivos constitucionais foram atacados em cada uma das ADIs pela Associação Nacional de Membros do MP, pela Associação Nacional dos Procuradores da República e pelo Procurador-Geral, com o intuito de identificar que tipo de interesse estava por trás da provocação do STF e se obtiveram ou não sucesso em seus pedidos. Começarei pela análise das ADIs propostas pelas associações e posteriormente farei considerações acerca da ADI proposta pelo Procurador-Geral.

A ADI 3104 contestou a constitucionalidade do artigo 2º e da expressão “8º” do artigo 10 da emenda constitucional 41/2003. Os dispositivos constitucionais contestados em questão dispunham basicamente sobre o sistema de aposentadoria do servidor público, impondo limites e condições de contribuição previdenciária para que o servidor pudesse se aposentar. É importante observar que no parágrafo 2º do artigo 2º da emenda 41/2003<sup>42</sup> é feita menção expressa ao Ministério Público, buscando-se com isso garantir de

---

<sup>40</sup> Esta associação contestou somente a EC 41/2003, ADI 3128.

<sup>41</sup> O Procurador-Geral da República contestou somente a EC 45/2004. ADI 3684.

<sup>42</sup> Artigo 2º, § 2º da emenda constitucional 41/2003 – “Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.”.



maneira cabal a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais para os servidores públicos do MP. Trata-se de uma *policy* na qual interesses específicos estão em jogo, ou seja, as condições de aposentadoria dos membros do MP<sup>43</sup>. Esta ADI foi recentemente decidida pelo STF - 26/09/2007, na qual a Corte julgou o pedido de liminar prejudicado<sup>44</sup> e o mérito da ação improcedente.

A ADI 3105 contestou o artigo 4º da emenda 41/2003 que instituiu a contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos. Através de um dispositivo constitucional predominantemente do tipo *policy* decidiu-se que o servidor público, dentre os quais se encontram os membros do MP, deveriam continuar contribuindo para o regime de previdência de forma diferenciada mesmo após a aposentadoria. Evidencia-se que também neste caso questiona-se uma decisão do Constituinte derivado que atinge um nicho específico da sociedade. O STF julgou esta ADI parcialmente procedente no mérito, restando sua liminar prejudicada<sup>45</sup>.

Foi objeto de impugnação na ADI 3472 o parágrafo 1º do artigo 5º da emenda constitucional 45/2004, mais especificamente das expressões “e do Ministério Público”, “respectivamente” e “e ao Ministério Público da União”. Esta ADI trata claramente de uma *policy*, buscando tutelar especificamente interesses de cunho corporativista do MP. A Associação de Membros do MP opôs-se à indicação e escolha pelo Ministério Público da União de membros do Conselho Nacional do Ministério Público a ser realizada após o limite máximo de trinta dias antes do termo final. O STF manifestou-se favoravelmente ao pedido ao deferir a liminar. Entretanto, a questão ficou prejudicada no mérito por perda de objeto.

---

<sup>43</sup> Não mencionei os outros destinatários do dispositivo constitucional, visto que me restringi neste ponto do trabalho à análise do Ministério Público e de seus membros.

<sup>44</sup> O pedido de liminar ficou prejudicado pelo fato de o STF ter feito uso do artigo 12 da Lei 9868/99, decidindo-se por julgar definitivamente a ação.

<sup>45</sup> O pedido de liminar ficou prejudicado pelo fato de o STF ter feito uso do artigo 12 da Lei 9868/99, decidindo-se por julgar definitivamente a ação.

O caso da ADI 3686 difere em grande medida das ações até aqui avaliadas. A Associação dos Membros do Ministério Público contestou os artigos 1º e 2º da emenda constitucional 52/2006. Objetivou-se neste caso a declaração de inconstitucionalidade da emenda constitucional que permitiu a liberdade de coligações partidárias sem que houvesse obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas de âmbito nacional, estadual, distrital e municipal. Como pode ser observado, o objeto desta ADI foge completamente do contexto de defesa de interesses da classe dos membros do MP. O STF seguindo o entendimento de que as associações devem guardar pertinência temática com o objeto impugnado julgou a liminar prejudicada e não conheceu da ação por haver ilegitimidade ativa.

Na única ADI impetrada pela Associação Nacional dos Procuradores da República foi contestado o artigo 4º da emenda constitucional 41/2003, objetivando-se a declaração de inconstitucionalidade do mesmo dispositivo constitucional impugnado na ADI 3105. A associação em questão manifestou-se contrariamente a instituição da contribuição previdenciária do servidor público inativo. O resultado da decisão desta ADI foi o mesmo do obtido na ADI 3105, ou seja, a liminar foi julgada prejudicada<sup>46</sup> e, no mérito, a ação foi julgada parcialmente procedente.

Mesmo sendo escasso o número de ADI propostas por estas associações, penso que poderia afirmar com certa segurança que o STF tem sido receptivo aos seus pedidos, desde que cumprido o pré-requisito da pertinência temática. Dos cinco pedidos avaliados, quatro foram admitidos pela Corte, tendo sido dois deles julgados em parte ou no todo favoráveis, um deles julgado improcedente e outro julgado prejudicado. Deve ser feita uma ressalva na ADI 3472, pois o pedido de liminar foi deferido, vindo o julgamento final a ser prejudicado por perda de objeto. Dessa forma, poder-se-ia considerar seu julgamento favorável à Associação Nacional de Membros do Ministério Público.

---

<sup>46</sup> O pedido de liminar ficou prejudicado pelo fato de o STF ter feito uso do artigo 12 da Lei 9868/99, decidindo-se por julgar definitivamente a ação.

Em última instância, seria possível afirmar, ao menos no que tange às associações ligadas ao MP, que o STF tem, de fato, bloqueado decisões supra-majoritárias, defendendo minorias que eventualmente tiveram seus interesses constitucionalmente amparados violados pelo constituinte derivado.

Apesar de as conclusões acerca do julgamento feito pelo STF das ADIs das associações de classe – tanto das associações de trabalhadores e profissionais quanto das associações de organizações empresariais – terem sido precárias, deve-se notar que há uma diferença considerável no resultado das ADIs de autoria das associações de classe em geral e, especificamente, das ADIs de autoria das associações ligadas ao MP. Do total de ADIs analisadas somente 4 pedidos de liminares foram deferidos e 3 ações foram julgadas parcialmente procedentes no mérito, sendo uma das liminares e dois dos julgamentos finais favoráveis às associações ligadas ao MP.

Isto indica que, talvez, nem todas as associações de classes tenham a mesma legitimidade aos olhos do STF, havendo no caso em questão, alguma peculiaridade das associações ligadas ao MP que faz com que elas tenham mais receptividade junto ao STF.

Passarei agora a análise mais detida da ADI impetrada pelo Procurador-Geral da República. Parto da premissa de que cabe ao MP o papel de zelar pelo interesse da coletividade, sendo esperado que este órgão se manifeste sempre que o interesse público estiver em jogo<sup>47</sup>.

Na ADI 3684 o Procurador-Geral da República contestou os incisos I, IV e IX do artigo 114 da CF na redação dada pela emenda constitucional 45/2004. Estes dispositivos constitucionais versam basicamente sobre a estrutura e competência da Justiça do Trabalho, determinando, por exemplo, que cabe à

---

<sup>47</sup> Este é essencialmente o papel do Procurador-Geral, não excluindo a hipótese de zelar por interesses próprios.

Justiça do Trabalho processar e julgar os mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas data* quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição.

Verifica-se que os dispositivos questionados são *polities* que estabelecem as regras do jogo, determinando a divisão de prerrogativas e funções entre os atores institucionais<sup>48</sup>. O desenho institucional do Estado e a distribuição de competências é, *a priori*, algo desvinculado de interesses de cunho particularista, sendo a atuação do MP justificável por estarem em jogo dispositivos constitucionais afetam a coletividade pelo fato de modificarem a própria estrutura estatal. O STF deferiu o pedido de liminar da ADI 3684, mas ainda não se decidiu sobre o mérito da ação.

O controle pelo STF de dispositivos constitucionais do tipo *polity* não carece, a meu ver, de legitimidade tal como carece o controle de dispositivos do tipo *policy*. O controle de *polities* não envolve, em princípio, considerações que extrapolam o âmbito do estritamente jurídico. Neste tipo de controle a lógica binária de decisão do STF – constitucional/inconstitucional – é perfeitamente aplicável, uma vez que não se exige que Judiciário faça qualquer tipo de juízo balizado pela conveniência.

---

<sup>48</sup>Cf. Rogério Bastos Arantes; Cláudio Gonçalves Couto, "Constituição ou políticas públicas?: uma análise dos anos FHC". In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Loureiro Durand, O Estado numa era de reforma: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002, p.12.

## **8. Conclusão:**

Neste trabalho foi possível delinear um panorama geral do diálogo travado entre as associações de classe e o STF, através do qual busquei compreender os interesses que motivam a atuação das associações e a forma pela qual o STF responde às demandas que lhe são feitas.

Como pôde ser observado, as associações de classe representam uma parcela bastante relevante das impugnações de dispositivos constitucionais que já foram feitas no STF. Tudo leva a crer que as associações têm se valido da legitimidade ativa que lhes foi conferida pela CF com o escopo de reverter decisões supra majoritárias tomadas pelo constituinte derivado. Dessa forma, pelo fato de seus interesses terem sido preteridos na esfera do legislativo acabam recorrendo ao Judiciário, na esperança de que o STF bloqueie a vontade da maioria, salvaguardando direitos supostamente intangíveis.

Entretanto, apesar dos esforços das associações de classe, o STF, nos poucos casos efetivamente transitados em julgado, não tem sido receptivo aos seus pedidos. Mesmo quando as ADIs propostas pelas associações preenchem o requisito de pertinência temática entre seus pedidos e seus respectivos objetos associativos, a Corte tem, na maioria dos casos, chancelado a decisão tomada pelo constituinte derivado.

Deve-se observar, no entanto, que o STF parece ser mais receptivo às demandas de algumas associações em específico. Tal como foi demonstrado anteriormente, as associações ligadas ao Ministério Público obtiveram um nível de sucesso superior ao obtido por outras associações no STF.

Também creio ser relevante chamar a atenção para o fato de o STF, em decorrência da impugnação de um grande número de *policies*, estar sendo obrigado, ao julgar a constitucionalidade de dispositivos de ECs, a fazer análises que extrapolam a esfera do estritamente jurídico. Este dado é a meu

ver extremamente relevante, visto que, no limite, poder-se-ia dizer que o STF tem sido forçado a utilizar-se de uma lógica de decisão que lhe é própria, ou seja, decisões com resultado binário do tipo constitucional/inconstitucional, para decidir conflitos que talvez não comportem exclusivamente este tipo de solução categórica.

Isto é particularmente grave no julgamento de dispositivos de ECs, visto que é nesta ocasião que os contornos da CF são definidos. Desta forma, poder-se-ia vislumbrar a hipótese de o STF inserir *policies* – assuntos típicos da esfera do Legislativo - no núcleo intangível da CF (cláusulas pétreas), retirando-as em caráter definitivo da arena de debates políticos. Configurar-se-ia a vitória de um ou alguns setores da sociedade em detrimento da vontade da coletividade representada pelo constituinte derivado.

Pode ser que o STF não esteja atento para a hipótese levantada acima, tendo em vista que todas as ações propostas pelas associações de trabalhadores e profissionais que obtiveram do STF um julgamento parcialmente procedente, impugnaram dispositivos constitucionais do tipo predominantemente *policy*.

## **9. Bibliografia:**

WERNECK VIANNA, Luiz *et alii*. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 1999.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. "*Constituição ou políticas públicas?: uma análise dos anos FHC*". In: ABRUCIO, Fernando L.; DURAND, Maria Rita Loureiro, *O Estado numa era de reforma: os anos FHC*. Brasília: Enap, 2002.

DE CASTRO, Marcus Faro, "*O supremo tribunal federal e a judicialização da política*", RBCS vol. 12 número 34 junho/97.

VIEIRA, Oscar Vilhena, *A constituição e sua reserva de justiça*, São Paulo: Malheiros, 1999.

HOLMES, Stephen, *Passions and Constraints*, Chicago: Chicago University Press, 1995.