

# I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.

23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.

## A atuação das associações de classe no controle de constitucionalidade das leis via ADPFs

Igor Suzano Machado (Doutor em Sociologia pelo IESP-UERJ, professor Adjunto da Universidade Federal do Espírito Santo)

Louise Tavares (Graduanda de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa, bolsista FAPEMIG)

**Resumo:** O presente trabalho buscou analisar a atuação de um grupo específico dentre os legitimados para a proposição de ações de controle de constitucionalidade das leis. Este grupo específico são as associações de classe, que se destacam entre aqueles que podem propor tais ações por serem grupo oriundo da sociedade civil, enquanto os demais são, majoritariamente, agentes do Estado, como chefes dos três poderes ou Ministério Público. Além de se destacarem por provocarem o controle de constitucionalidade via sociedade civil, as associações de classe também se mostram interessantes por envolverem grupos com interesses potencialmente antagônicos, como empresários e trabalhadores. Daí a intenção de estudar seus padrões de atuação no que concerne ao uso das ADPFs – Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – em que são questionados atos do poder público atentatórios contra a Constituição naquilo que tais associações consideram como seus ditames mais importantes. O que os resultados da pesquisa mostraram foram dois padrões comuns de atuação, que são a atuação em busca da desregulamentação estatal – especialmente na atuação das associações de empresários contra o Poder Executivo Federal – e a atuação com vistas a garantir acesso a recursos escassos – especialmente na atuação de associações de funcionários públicos, contra os Poderes Judiciários estaduais.

**Palavras-chave:** Controle de constitucionalidade; Associações de classe; ADPF.

### Introdução

Pode-se dizer que, atualmente, a política brasileira vivencia um contexto de judicialização, isto é, parte importante de seus embates e suas decisões não se passa exclusivamente nos poderes Executivo e Legislativo, mas também no Judiciário.<sup>1</sup> Dentro desse contexto, o processo de produção legislativa típico não necessariamente está confinado aos poderes Executivo e Legislativo, pois, após aprovação das leis em tais instâncias, existe a possibilidade de anulação da lei pelo Judiciário que, assim, torna-se um importante ator de veto na efetivação da vontade política. Dessa forma, a presença na arena judiciária passa a ser estrategicamente relevante para atores políticos que pretendem tornar efetivas suas vontades, tendo em vista que tal efetividade não é mais garantida pela simples vitória majoritária nas instâncias legislativas tradicionais.

Assim, os grupos inseridos no chamado rol de “intérpretes legítimos da Constituição”, ou seja, aqueles com poder de deflagrar um processo de controle de

---

<sup>1</sup> Sobre a judicialização da política no Brasil, farta literatura pode ser consultada, desde o trabalho pioneiro de Luiz Werneck Vianna *et al* (1999) até pesquisas mais recentes, como a Thamy Pogrebinski (2012) e coletânea de trabalhos como a organizada por Luiz Eduardo Motta e Murício Mota (2011).

## **I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**

**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

constitucionalidade, como é o caso das associações de classe, como confederações sindicais e associações de empresários e funcionários públicos, têm feito uso do controle de constitucionalidade das leis para tentar efetivar seus interesses. Nesse contexto, conhecer como tem se dado sua atuação nessa nova arena de disputa política também é importante para entendermos a atual democracia brasileira e as diferentes formas de atuação de seus agentes políticos, assim como as dinâmicas de interação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O objetivo da pesquisa é examinar como o texto constitucional tem sido interpretado por aqueles grupos que poderiam ter alguns dos interesses mais contrastantes dentre aqueles considerados como “intérpretes legítimos” da Constituição, isto é, as associações profissionais. E isso seria pensado não na sua atuação política pela via legislativa, em que os representantes dos agrupamentos profissionais pressionariam por mudanças legais capazes de alterar o sentido da constituição, mas na sua atuação “judicializada”. Ou seja, o estudo pretende avaliar como as entidades de classe têm feito uso de instrumentos constitucionais que fomentam a judicialização para fazerem valer sua forma própria de compreender o sentido por vezes polissêmico do texto constitucional, inclusive contra prescrições do Executivo e do Legislativo.

O estudo contou, em um primeiro momento, com a catalogação das ADPFs ajuizadas por entidades de classe junto ao STF até a data do 25º aniversário da Constituição de 1988, por meio de consulta ao endereço eletrônico do tribunal ([www.stf.jus](http://www.stf.jus)). Esse banco de dados permitiu a tabulação de alguns parâmetros de atuação das entidades de classe que foram classificadas em associações de empresários, trabalhadores, funcionários públicos e profissionais liberais. Observou-se, dentre tais ações, principalmente quais eram os poderes políticos por elas questionados (Executivo Federal, Executivo Estadual, Legislativo Federal, etc.) e os temas nelas tratados (Regulação econômica, regulação da sociedade civil, relações de trabalho, administração pública, etc.).

Com base nas regularidades encontradas nessa primeira parte, fora selecionado um quantitativo de 10 ações para uma análise qualitativa de seus argumentos. Nessa seleção foram levados em conta “casos típicos” – por exemplo, ações que questionavam poder político ou tratavam de tema que eram comumente acionados por aquele tipo de associação de classe – e casos que contassem com alguma decisão, ao menos em sede de liminar, por parte do STF. Os argumentos dos proponentes das ações – e também dos ministros do STF que eventualmente vieram a se pronunciar nas ações que contavam com algum tipo de

# **I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**

**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

decisão, liminar ou de mérito – foram objeto de estudo que buscou identificar neles a construção de um discurso que configurasse leitura específica do texto da constituição de 1988, contra a produção legislativa de outros poderes.

Como resultado, o que se observou foi que as associações de classe mobilizam o controle de constitucionalidade das leis em defesa de interesses próprios, representados, contudo, como interesse geral – por exemplo, grupos empresariais defendem a liberdade de realização de seus empreendimentos, livres das amarras de decretos do poder Executivo, mas o fazem apelando também ao fato de gerarem empregos, impostos, desenvolvimento econômico do país, etc. Mas essa narrativa de desregulamentação do exercício de atividade econômica, questionando portarias e leis em que o poder público limita de alguma forma o exercício de uma atividade profissional ou exploração de um ramo industrial, não é a única que aparece em destaque nas ações estudadas. Há também ações em que tem destaque a lógica de disputa por recursos escassos, em que grupos de funcionários públicos visam desconstruir equiparações funcionais para evitarem concorrentes na disputa por verbas públicas. Nesses casos, não costuma haver a construção de uma narrativa de interesse público, mas, curiosamente, tampouco há desconfiança perante a existência desse interesse público por parte dos ministros do STF, contrariamente ao que acontece em ações movidas por associações de empresários, em que os ministros se mostram bastante reticentes quanto à aceitação de tais agentes como porta-vozes do interesse público e não perseguidores de seus interesses privados.

Tendo isso em vista, os próximos tópicos do presente trabalho irão apresentar um exemplo de cada grupo de ações estudadas. Ou seja: (1) a análise de uma ADPF proposta por associação de empresários (ADPF 46); (2) a análise de uma ADPF proposta por associação de funcionários públicos (ADPF 97); (3) a análise de uma ADPF proposta por associação de trabalhadores (ADPF 14); e (4) a análise de uma ADPF proposta por associação de profissionais liberais (ADPF 112). Ao final, serão apresentadas algumas considerações finais, com hipóteses de explicação dos dados obtidos.

## **1. Associação de empresários: análise da ADPF 46**

A ADPF número 46, mobilizada pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (ABRAED), fora ajuizada no Distrito Federal, com entrada STF em 14 de novembro de 2003 e apresentou como relator o Ministro Marco Aurélio Mello. O dispositivo

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**  
**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

Legal questionado pela requerente da presente arguição refere-se à Lei número 6.538, promulgada em 22 de junho de 1978, a qual dispõe sobre a regulamentação dos direitos e das obrigações concernentes ao funcionamento dos serviços postais e dos serviços de telegrama em todo o território brasileiro. A requerente da ação, ABRAED, questionou a vigência do dispositivo Legal nº 6.538 tendo em vista a alegação de que essa lei violava preceitos constitucionais considerados por ela como fundamentais.

Para legitimar a proposição da ADPF nº 46, a requerente respaldou-se nos seguintes artigos da Constituição de 1988: artigo 1º inciso IV, artigo 5º inciso XIII, artigo 170, caput, inciso IV e parágrafo único. Assim, o artigo 1º, inciso IV, elenca a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito; o artigo 5º, inciso XIII, assevera quanto à garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; já o artigo 170, caput, inciso IV, parágrafo único, ressalta que a livre concorrência consiste em um dos princípios da ordem econômica, a qual – “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa – tem como finalidade assegurar a todos existência digna, fundamentando-se nos ditamos da justiça social”.

À vista disso, a requerente alegou que os artigos citados acima estão sendo “flagrantemente vilipendiados” pelos atos da arguida, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), haja vista que a Lei nº 6.538 inviabiliza a realização do livre cumprimento das atividades dispostas nos contratos e nos estatutos sociais das empresas associadas. De acordo com a argumentação apresentada pela ABRAED, no que se refere ao artigo 1º, inciso IV, é por meio da livre iniciativa que se faz possível a projeção da personalidade humana no trabalho, cabendo ao Estado o dever de assegurar a opção de cada um. Ademais, alega que o Estado deve desempenhar papel secundário frente à ordem econômica, de modo que não reprima a liberdade de iniciativa particular, mas sim a incentive, a fim de que, dessa forma, se garanta a proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo.

Analogamente, a associação ressaltou o inciso XIII do artigo 5º que assevera quanto à garantia da inviolabilidade do direito à liberdade para realizar qualquer tipo de trabalho, sob a alegação de que “é na escolha do trabalho que o homem vai impregnar mais profundamente a sua personalidade” (p.17, petição inicial). Por fim, argumenta que o artigo 170, caput, inciso IV, parágrafo único, elenca que a livre concorrência é um dos preceitos fundamentais da ordem econômica, de maneira que, por meio da arguição nº 46, almeja-se manter a “saudável livre concorrência no ramo da distribuição” (p.18, petição inicial) para

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**  
**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

que não se faça necessária a demissão de “todo o contingente de trabalhadores” (p.19, petição inicial) que as empresas associadas mantêm empregado.

A fim de legitimar a proposição dessa arguição, a ABRAED estabelece uma correlação entre os preceitos fundamentais violados e os objetivos sociais que, segundo ela, norteiam a atuação das empresas associadas. Desse modo, a arguente alega que o funcionamento das empresas mantém cerca de um milhão e duzentos mil postos de trabalho, além de que elas geram e recolhem impostos, os quais movimentam as atividades públicas do país – conforme informação presente na petição inicial da ADPF nº 46. Além disso, a argumentação ressalta a ineficiência dos serviços prestados pela ECT em comparação aos serviços das empresas pertencentes a essa entidade de classe, uma vez que as empresas associadas prestam bons serviços, com preços competitivos, geram empregos e pagam regularmente os impostos.

O ministro Marco Aurélio Mello julgou procedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental sob a alegação de que a interpretação feita pelo Supremo Tribunal Federal tem como finalidade conferir maior eficácia à Constituição Federal, preconizando a realização dos preceitos constitucionais de maneira dialética entre a norma e a realidade, a fim de que se acompanhem as mudanças vivenciadas pela sociedade. Asseverou, ainda, que a livre concorrência deve corresponder à garantia inerente ao Estado Democrático de Direito, de maneira que a atuação do STF considere não apenas o passado, mas, acima de tudo, almeje obter melhores perspectivas de futuro. O ministro destacou também a incapacidade e a ineficiência empresarial do Estado brasileiro, o qual detinha monopólio dos serviços de distribuição devido à inexistência de empresas privadas dotadas de capacidade técnica para realizar a função. Se hoje elas existem, complementa o ministro, não haveria mais motivos plausíveis para manter o monopólio desse tipo de serviço, uma vez que o monopólio vai de encontro ao dinamismo e com a inovação tecnológica necessários ao pleno crescimento econômico do país. O ministro argumenta, ainda, que há sucessivas emendas desestatizantes na Constituição Federal de 1988 criadas com intuito de por fim aos gravíssimos efeitos de um setor público ineficaz. Assevera, por fim, a necessidade de se solucionar a ineficiência estatal através de meios políticos, tal como a arguição em questão, para que se extirpe o patrimonialismo ainda presente no Brasil, haja vista que a defesa de privilégios corporativos não pode ser disfarçada de nacionalismo.

O ministro Eros Grau, por sua vez, julgou a ação totalmente improcedente, alegando que serviço postal é serviço público, não atividade econômica, tal como alegado pela

## **I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**

**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

ABRAED. Segundo ele, “o serviço público está para o Estado assim como a atividade econômica está para a iniciativa privada” (p.68 Acórdão). À vista disso, a interpretação do direito deve se adequar à realidade nacional, que, segundo Eros Grau:

(...) evidencia que nossos conflitos são trágicos. A sociedade civil não é capaz de solucionar esses conflitos. Não basta, portanto, a atuação meramente subsidiária do Estado. No Brasil, hoje, aqui e agora - vigente uma Constituição que diz quais são os fundamentos do Brasil e, no artigo 3º, define os objetivos do Brasil (porque quando o artigo 3º fala da República Federativa do Brasil, está dizendo que ao Brasil incumbe construir uma sociedade livre, justa e solidária) - vigentes os artigos 1º e 3º da Constituição, exige-se, muito ao contrário do que propõe o voto do Ministro relator, um Estado forte, vigoroso, capaz de assegurar a todos existência digna. A proposta de substituição do Estado pela sociedade civil, vale dizer, pelo mercado, é incompatível com a Constituição do Brasil e certamente não nos conduzirá a um bom destino.

Nota-se, pois, que o ministro se manifesta favoravelmente à manutenção da exclusividade na prestação de serviços de distribuição por uma empresa pública federal, a ECT, visto que somente através da atuação de um Estado forte se faz possível a seguridade da existência digna a todos os brasileiros.

Acompanhando o posicionamento do ministro Eros Grau, o ministro Joaquim Barbosa também julgou a ADPF nº 46 como totalmente improcedente. Argumentou que os serviços de distribuição são serviços públicos e, por isso, as atividades responsáveis pela sua execução devem ser norteadas por princípios que regem o serviço público, tais como o interesse público, a igualdade, a universalidade, a impessoalidade e a continuidade. As empresas associadas, assim, segundo o ministro, apenas gostariam de atuar no setor mais lucrativo e de maior interesse econômico, em detrimento da prestação de serviços igualitários e acessíveis a todos os cidadãos. Posto isso, completa, o serviço postal seria de interesse coletivo e não poderia ficar à mercê dos humores do mercado, motivado por interesses puramente privados e econômicos (p.83-84 Acórdão). Ademais, o ministro frisou que qualquer extensão da prestação dos serviços de distribuição a particulares deve ser feita pelo Poder Legislativo, não pelo Judiciário.

O Ministro Carlos Ayres Britto, por sua vez, julgou a arguição como parcialmente improcedente. Tendo em vista que, a seu ver, serviço de distribuição é serviço público, asseverou ser uma atividade “insusceptível de exercício privado” (p.89 Acórdão), o que se deve às especificidades que detém tal atividade: cabe ao serviço postal assegurar a inviolabilidade da comunicação privada, a integração nacional e garantir a todos o acesso à comunicação. Diante disso, ressaltou que a tanto a “titularidade, quanto a protagonização dessa atividade” são de competência do setor público federal. Carlos Ayres Britto, contudo, destacou que a presente arguição é procedente em parte, haja vista que não cabe o privilégio do monopólio em correspondência mercantil ou comercial.

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**  
**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

O ministro Cezar Peluso também se posicionou julgando a ação como totalmente improcedente por considerar serviço de distribuição um serviço público, o que inviabiliza a argumentação da ABRAED, segundo a qual a disposição da Lei nº 6.538 configura a existência de monopólio, ferindo o princípio da livre-iniciativa. Já o ministro Gilmar Mendes destacou que o legislador, representando as atribuições do Poder Legislativo, dispõe da competência para conferir nova configuração ao dispositivo Legal questionado, mas não o Supremo. O ministro considerou também como improcedente a arguição nº 46, todavia, relativizando a criminalização de quem fere o monopólio, sob a alegação de que não identifica uma violação clara do princípio da reserva estrita.

A ministra Ellen Gracie julgou a ação como totalmente improcedente, sob a alegação de que a ABRAED disfarçou os objetivos das empresas associadas ao configurar lesão a princípio constitucional fundamental, visto que as associadas têm o interesse de ficar com a parte menos penosa e mais lucrativa dos serviços de distribuição – o que configura um grave desvirtuamento do “nobre instituto da ADPF” (p.99. Acórdão). Asseverou a ministra que serviço de distribuição é serviço público e, por não consistir em atividade econômica em sentido estrito, a ele não se aplicariam os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa.

O ministro Menezes Direito, não se manifestou, pois se declarou suspeito. Já a ministra Carmen Lucia, acompanhou a divergência, julgando improcedente a ação por considerar que o serviço postal é de competência do serviço público. Assim, segundo a ministra, os princípios da livre-iniciativa e da livre concorrência não são violados, uma vez que, por se tratar de serviço público, o regime jurídico é diferenciado.

O ministro Ricardo Lewandowski, diferentemente, considerou a ação como parcialmente procedente, pois considera que a configuração de monopólio somente se aplica a correspondências pessoais. Diante disso, entregas de talões de cheque, de encomendas, brindes, documentos, revistas e jornais, entre outros, não devem estar inseridas no monopólio estatal. Isso porque a livre-iniciativa – por ser um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito – “deve servir de baliza para todos os outros dispositivos da Constituição, inclusive àqueles de competência da União”.

## **2. Associações de funcionários públicos: análise da ADPF 97**

A ADPF 97, mobilizada pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados (ANAPE), fora ajuizada no Pará, com entrada no STF em 11 de julho de 2006, tendo como relatora a ministra Rosa Weber. O dispositivo legal questionado pela requerente da arguição

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**  
**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

foi o artigo 65 da Lei Complementar número 22 do Estado do Pará, sancionada no ano de 1994, segundo o qual: “o vencimento básico do delegado de Polícia Civil será fixado com diferença não superior a 005% (cinco por cento) de uma classe para outra de carreira, correspondendo a de maior nível ao vencimento de Procurador do Estado de último nível, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza e ao local de trabalho.

A argumentação da ANAPE respalda-se nos artigos 37, inciso XIII, e 39, §1º, I, II e III da Constituição da República, com a redação da Emenda Constitucional número 19, de 1998. Segundo os dizeres do artigo 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. O inciso XIII do artigo acima citado ressalta que: “é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.”

Tendo em vista a presença de decisão final, notou-se certa particularidade no tocante ao pronunciamento dos ministros do STF ao analisar a ação, de modo que houve divergências significativas entre eles. Assim, a ministra Rosa weber ressaltou que “o potencial engessamento remuneratório decorrente do atrelamento de outra categoria a dos Procuradores do Estado do Pará, evidencia o interesse da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados em combater o que entende configurar afronta à própria norma constitucional” (ACÓRDÃO, p. 4).

Já o ministro Marco Aurélio de Mello destacou que a lei estadual não disciplina a remuneração dos Procuradores do Estado, mas sim a remuneração dos delegados de polícia, o que inviabiliza o reconhecimento do interesse de agir da ANAPE necessário para afastar ou reparar suposta lesão a preceito fundamental, tal como disposto na lei que rege o dispositivo da ADPF. Afirmou, portanto, que inexistiria interesse de agir da ANAPE. Posto isso, o ministro indagou em que ponto os interesses da categoria profissional congregada pela ANAPE estariam sendo abarcados por essa lei do Estado do Pará, a qual versa apenas acerca da remuneração dos delegados de polícia. Posto isso, o ministro Marco Aurélio conclui que processo deveria ser encerrado sem julgamento da matéria de fundo.

O ministro Gilmar Mendes, por sua vez, manifestou-se contrário ao ministro Marco Aurélio no tocante à matéria da presente arguição. Desse modo, seu entendimento assevera que, por se tratar de um processo de feição objetiva, há interesse público no controle de constitucionalidade a partir do momento em que a requerente é uma entidade de âmbito nacional. Assim, o ministro Gilmar Mendes frisou que não se faria necessário tratar o

# **I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**

**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

interesse jurídico tal como se faz na ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), de modo que se basta o presente interesse público no controle concentrado de constitucionalidade das leis.

O ministro Luis Roberto Barroso apresentou-se em dúvida quanto à legitimação universal que supostamente deteria a Associação Nacional dos Procuradores do Estado, conforme asseverado pelo ministro Gilmar Mendes. Entretanto, destacou que não haveria dúvidas de que existiria pertinência temática na medida em que “ser paradigma para majoração de vencimentos de outra categoria, evidentemente é um peso para a categoria paradigma, porque uma majoração, por exemplo, de vencimentos que beneficiaria cem, duzentos, trezentos, se você atrela a outra carreira passam a ser mil e duzentos e, aí, é muito mais difícil de conseguir” (ACÓRDÃO, p.39).

O ministro Ricardo Lewandowski coadunou com o posicionamento do ministro Marco Aurélio, destacando haver certo alargamento do conceito de preceito fundamental. Contudo, acompanhou integralmente a decisão de preservar a pertinência temática e não extinguir a ação sem julgamento de mérito.

### **3. Associações de trabalhadores: análise da ADPF 14**

A ADPF número 14, mobilizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário, Aéreo, na Pesca e nos Portos (CONTIMAF), teve entrada no STF em 23 de abril de 2001 e apresentou como relatora a ministra Cármen Lúcia. O dispositivo legal questionado pela requerente desta arguição refere-se aos artigos 1º do Decreto número 3.721, sancionado em 8 de janeiro de 2001, o qual confere nova redação ao inciso II, artigo 20 e incisos IV e V do artigo 31 do Decreto número 81.240, de 20 de janeiro de 1978, segundo os quais se restringem os direitos de percepção de complemento de aposentadoria de entidades fechadas de previdência. Desse modo, o decreto impugnado estabelece novos parâmetros para o antigo direito à complementação de proventos oriundos de entidades fechadas de aposentadoria.

A autora da arguição alega que o dispositivo legal questionado comete lesões aos artigos: 5º, inciso II; 6º; 10; 37, caput; 84, inciso IV; 170, caput; 174, caput; 192, caput e inciso II; 202, caput e §§ 4º, 5º e 6º, inciso II, todos referentes ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988.

Logo, tendo como base lesões às disposições sobre a previdência (conforme dispõe o artigo 202, parágrafos 4, e 6), à competência do presidente da república no tocante à

# **I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**

**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

expedição de decreto para a fiel execução da lei (tal como disposto no artigo 84), à reserva legal somente em virtude de lei (conforme expresso no artigo 5º, inciso II), ao direito à saúde e à previdência social (artigo 6º), ao direito referente à presença de trabalhadores e empregadores para a deliberação de e sobre seus direitos (como elencado no artigo 10), assim como à vista das lesões acarretadas aos preceitos organizadores da ordem econômica (conforme artigos 170, 174 e 192, inciso II), a CONTIMAF argumenta que, independentemente de qualquer razão, não competiria ao Estado qualquer direito de gestão nos serviços prestados pelas entidades de aposentadoria complementar porque a Constituição de 1988 não lhe outorga a titularidade de tais direitos, mas sim confere legitimidade à iniciativa de particulares.

A decisão desta arguição definiu-se prejudicada em vista da perda de objeto jurídico uma vez que o decreto questionado pela requerente da ação fora revogado mediante a chegada de novo decreto regulador da previdência privada.

## **4. Associações de profissionais liberais: análise da ADPF 112**

A ADPF número 112, mobilizada pela Confederação dos Engenheiros Agrônomos do Brasil (CONFAEAB), teve entrada no STF em 29 de maio de 2007 e apresentou como relator o ministro Joaquim Barbosa. O dispositivo legal questionado pela requerente desta ação refere-se ao Decreto número 4.560, sancionado em 2002, o qual altera o Decreto número 90.922, de 6 de fevereiro de 1985, que regulamenta a Lei número 5.524, de 5 de novembro de 1968, a qual dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico Industrial e Técnico Agrícola de nível médio ou de 2º grau.

A associação CONFAEAB alega que o Decreto número 4.560 viola os seguintes preceitos constitucionais considerados por ela como fundamentais: artigo 2º; artigo 22, inciso XVI; artigo 44, caput; e artigo 84, inciso IV – todos os quais versam sobre a separação dos poderes. Alega também que o dispositivo legal questionado viola o artigo que discorre acerca do direito ao livre e correto exercício da profissão, a saber: artigo 5º, inciso XIII. Além disso, a requerente destaca que os artigos 225 e 170, inciso VI – os quais dispõem sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – são violados pelo Decreto acima citado. Por fim, os artigos 5º, inciso XXXII, e o artigo 170, inciso V – que versam a respeito da proteção aos consumidores – bem como os artigos 6º, 5º, caput, e 196, todos os quais discorrem sobre a proteção à saúde e à segurança, seriam igualmente violados pelo dispositivo Legal questionado.

# **I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**

**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

No decurso da argumentação apresentada na petição inicial da arguição, a CONFAEAB destaca que o Decreto número 4.560, ao regulamentar que funções próprias de engenheiros agrônomos sejam executadas por Técnicos de nível médio, confere competência a profissionais não capacitados, haja vista que as atribuições concernentes aos engenheiros agrônomos exigem um elevado nível de apreensão científica, o que somente se obtém através de formação superior (p. 11 petição inicial).

A associação requerente da ADPF 112 assevera que o conteúdo da presente arguição não se restringe a interesse próprio de sua categoria, mas sim, diz respeito a toda a coletividade. Isso porque, segundo a CONFAEAB, a realização de atividades e a execução de funções sem a devida formação acadêmica maculam uma gama de direitos individuais e subjetivos da coletividade no que tange aos consumidores, à saúde, ao meio ambiente e à segurança. Neste ponto, nota-se o recurso estratégico aos direitos difusos e coletivos como forma de legitimar a proposição da ação.

A fim de exemplificar que os Técnicos Agrícolas de nível médio não dispõem de qualificação suficiente para o exercício de funções e competências dispostas no Decreto questionado, a CONFAEAB estabelece analogia à profissão do Engenheiro Agrícola em relação ao exercício profissional concernente ao médico. Diante disso, a função do Engenheiro Agrônomo consiste em ser “médico” do meio ambiente. Ressalta, ademais, que eles seriam os menos prejudicados em vista de todo o ônus imputado à sociedade em decorrência da realização de suas funções por profissionais não capacitados formalmente.

## **Conclusão**

Quando a pesquisa teve início, imaginamos que a opção pelas ADPFs nos levaria a ações que mobilizassem princípios jurídicos abstratos. Contudo, regras bastante específicas, como a proibição de vinculação ao salário mínimo ou regras de competência legislativa foram constantemente utilizadas. Também era esperado a mobilização de uma suposta vontade coletiva como força motriz das arguições, o que foi observado algumas vezes, mas não apareceu exatamente como regra.

Contudo, três tendências aparecem nitidamente nas análises retratadas anteriormente. Primeiramente, a busca de concretização de interesses próprios das associações, apresentando-se como titulares de uma vontade coletiva que transcende sua própria categoria – ADPFs 46 e 112 – ou não – ADPFs 97 e 14. Em segundo lugar, a disputa por recursos públicos escassos também teve destaque e apareceu com nitidez nas ADPFs 97 e 112. Por

## **I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos.**

**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

fim, a construção de uma narrativa de liberdade perante um poder público controlador deu o tom das ADPFs 46 e 14. Tais tendências foram observadas também em outras ações pesquisadas, mas cujas análises não foram contempladas pelo presente artigo.

As ações analisadas também representam bem o paradoxo identificado por Rogério Bastos Arantes (2013) na exigência de que as associações de classe proponham ações de controle de constitucionalidade dotadas de “pertinência temática” – isto é, com tema que lhe diga respeito diretamente. Como apelar a um direito constitucional fundamental e que, portanto, é de interesse geral, partindo de uma demanda precipuamente particularista? Em alguns casos, as associações conseguem realizar tal alquimia, representando seu interesse específico como interesse geral. Contudo, em outros casos, o que aparece é uma mera disputa por preservar uma zona de liberdade não restringível por diretrizes políticas ou por outras categorias profissionais em busca de equiparação funcional.

Interessante que notar que nas ADPFs que apresentaram decisão final ou de pedido de liminar foi possível observar divergências nas decisões dos ministros, os quais se mostraram mais desconfiados da argumentação apresentada pelas associações de empresários que buscavam se apresentar como porta-vozes da sociedade em geral, do que, por exemplo, associações de funcionários públicos que trilhavam o mesmo caminho. Nesse sentido, pode-se rememorar o pronunciamento da ministra Carmen Lúcia na ADPF 46, quando assevera que houve disfarce dos objetivos das empresas ao configurar lesão a princípio constitucional fundamental sob o propósito de realizar interesse próprio da categoria.

Contudo, uma questão continua em aberto: os motivos pelos quais as associações recorrem ao Judiciário como alternativa à concretização de interesses da categoria precisam ser mais claramente compreendidos, uma vez que o fator celeridade não é definidor desse Poder haja vista a morosidade apresentada durante o processo de julgamento das ações selecionadas tendo em vista as datas de mobilização junto ao STF e de seu julgamento. À vista da perda da eficácia jurídica em decorrência da promulgação de dispositivo legal pelo Legislativo Federal, o que culminou na perda de validade do dispositivo questionado pela arguição de número 14, depreende-se a hipótese de que a mobilização do controle de constitucionalidade consistiria em mais uma via dentre tantas outras utilizadas pelas associações de classe com a finalidade de efetivar a concretização de interesses particularistas. Tal hipótese, no entanto, carece de dados para sua confirmação.

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção  
em contextos contemporâneos.**

**23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.**

**Referências bibliográficas**

ARANTES, Rogério Bastos. Cortes Constitucionais In: AVRITZER, Leonardo *et al.* *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MOTTA, Luiz Eduardo; MOTA, Maurício (org.) *O Estado Democrático de Direito em Questão: teorias críticas da judicialização da política*. São Paulo: Elsevier, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.