



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

**A ATUAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES BRASILEIRAS NO CONTROLE
CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE**

Matheus Tormen Fornara

Brasília

2022

**A ATUAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES BRASILEIRAS NO CONTROLE
CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE**

Matheus Tormen Fornara

Trabalho Final apresentado como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em
Direito pela Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa

BRASÍLIA

2022

Fornara, Matheus Tormen.

A ATUAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES BRASILEIRAS NO
CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE/
Matheus Tormen Fornara – Brasília, 2022.

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília,
Faculdade de Direito, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa.

1–Associações. 2–Controle Concentrado de
Constitucionalidade. 3–Corporativismo. 4–Grupos de Interesse. 5-
Poder Judiciário.

A ATUAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES BRASILEIRAS NO CONTROLE
CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

MATHEUS TORMEN FORNARA

Trabalho Final apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília para obtenção do título de Mestre em Direito e apresentado e
aprovado pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa
(Universidade de Brasília)
Orientador

Prof. Dr. Douglas Zaidan de Carvalho
(Universidade Católica de Salvador)
Membro da Banca

Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo
(Universidade de Brasília)
Membro da Banca

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa
(Universidade de Brasília)
Membro da Banca - Substituto

“Quando os ventos de mudança sopram, umas pessoas levantam barreiras,
outras constroem moinhos de vento.”

Érico Veríssimo

RESUMO

Este trabalho trata da participação dos principais atores do controle concentrado de constitucionalidade brasileiro pelo para compreender o papel das associações na construção da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, analisa a participação de associações de servidores públicos, segmentadas por tipo de carreira do serviço público.

A pesquisa parte da construção de um banco de dados criado a partir da raspagem de dados das ações propostas no STF por meio de um *crawler* em Python. Os dados foram organizados e classificados segundo os parâmetros necessários para o presente estudo e posteriormente transformados em gráficos, de modo a permitir a interpretação dos dados e a formulação de uma descrição da atividade dos diferentes atores no debate constitucional, principalmente as associações enfocadas por este trabalho.

Os resultados indicam que as associações têm um papel determinante na propositura de ações no STF, bem como participam ativamente nos diálogos constitucionais por meio do instituto do *amicus curiae*. As associações de servidores públicos são a categoria de associação mais atuante, e que não apenas a Magistratura, mas outras carreiras como as de segurança pública e as carreiras administrativas do Estado vêm cada vez mais acionando a Suprema Corte para defender seus interesses. Por fim, que o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade tem se democratizado entre as carreiras de servidores e fazem parte cada vez mais do modo de funcionar das associações.

Palavras-Chave: Associações, Controle Concentrado de Constitucionalidade, Corporativismo, Grupos de Interesse, Poder Judiciário.

ABSTRACT

This master's thesis studied the participation of the main actors in the Brazilian concentrated constitutional control to understand the role of associations in the construction of the jurisprudence of the Brazilian Federal Supreme Court (STF). In addition, it analyzes the participation of civil servants' associations, segmented by type of public service career.

The research starts from the construction of a database created from scraping data from the actions proposed in the STF through a crawler in Python. The data were organized and classified according to the parameters necessary for the present study and later transformed into graphs, to allow interpretation and the formulation of a description of the activity of the different actors in the constitutional debate, mainly the associations focused on by this work.

The results indicate that associations play a decisive role in bringing actions in the STF, as well as actively participating in constitutional dialogues through the *amicus curiae* institute. Public servants' associations are the most active association category, and not only the judiciary, but other careers such as public security and state administrative careers are increasingly acting on the Supreme Court to defend their interests. Finally, that access to concentrated control of constitutionality has been democratized among the careers of civil servants and is increasingly part of the way associations work.

Keywords: Associations, Concentrated Control of Constitutionality, Corporatism, Interest Groups, Judiciary.

Sumário

RESUMO.....	6
ABSTRACT	7
Índice de Gráficos.....	11
Introdução	12
Metodologia.....	22
Capítulo 1 – O Acesso das Entidades Associativas ao Controle Concentrado de Constitucionalidade – Origens e Arcabouço Teórico e Jurídico.....	28
1.2 A Legitimação para Propor Ações de Controle Constitucional Concentrado	31
1.3 O Requisito da Pertinência Temática	39
1.4. Definição de Entidades de Classe de Caráter Nacional.....	44
1.5 Classificação dos Atores no Controle Concentrado	51
1.6 - Conclusão do Primeiro Capítulo	53
Capítulo 2 - Panorama dos Atores no Controle Concentrado de Constitucionalidade	55
2.1 Principais Atores do Controle Concentrado de Constitucionalidade	55
2.2 Atuação dos Requerentes ao Longo do Tempo	61
2.3 Norma Federal X Norma Estadual	66
2.4 Principais Categorias de <i>amicus curiae</i>	71
2.4.1 - Quem são os <i>amici curiae</i> das Ações no STF?	73
2.5 Sindicatos	75
2.6 Associações.....	78
2.6.1– Quais categorias de associações participam mais do debate constitucional brasileiro?	81

2.6.2 Associações como <i>amicus</i>	82
Capítulo 3. A Influência das Associações de Servidores Públicos na Construção da Jurisprudência do STF	85
3.1 – Quais carreiras de servidores atuam mais como <i>amicus curiae</i> ? .85	
3.2 Quais carreiras de servidores propõem mais ações constitucionais por intermédio de suas associações?	88
3.3 - Qual a origem das normas atacadas pelas associações de servidores públicos de cada carreira, Federais ou Estaduais, por meio de ADIs?.....	95
4- Conclusão	104
5- Bibliografia.....	108

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Pertinência temática por legitimado,.....	41
Tabela 2 - Classificação das partes com base na natureza jurídica.	52
Tabela 3 - Fases do Controle Concentrado de Constitucionalidade propostas por Alexandre e Henrique Araújo Costa.....	61
Tabela 4 - Categorias de Classificação dos Sindicatos.	76
Tabela 5- Categorias de Associações atuando no Supremo Tribunal Federal.	81
Tabela 6 - Principais associações de servidores públicos por categoria.	92
Tabela 7 - Proporção entre normas Federais e Estaduais atacadas por ADI por carreira.	96
Tabela 8 - Média de ADIs/Ano propostas por associações de servidores públicos em cada fase.....	102

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Requerentes (ADI e ADPF) por categoria de Autor Proponente – 1988 a 202.	57
Gráfico 2 - Percentual de participação de Requerentes por Fase - Fases 1 a 3.	62
Gráfico 3 - Percentual de participação de Requerentes por Fase - Fases 2 a 5.	63
Gráfico 4 - Percentual de participação das associações nacionais no controle concentrado por fase.	65
Gráfico 5 - Origem da Norma Atacada (Federal ou Estadual) por Categoria de Atores.	67
Gráfico 7 - Análise de Categoria de Ator a questionar normas Estaduais por meio de ADIs.	68
Gráfico 8 - Análise de Categoria de Ator a questionar normas Federais por meio de ADIs.	69
Gráfico 9 - <i>amicus curiae</i> por categoria de entidade.	73
Gráfico 10 – Comparação da proporção entre associações e sindicatos em participações como <i>amicus curiae</i> no Supremo.	74
Gráfico 11 – Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade propostas por Sindicatos conforme Categoria Representada	76
Gráfico 12 - Sindicatos como <i>amicus curiae</i> por Categoria	77
Gráfico 13 - Ações propostas por Categoria de Associação	81
Gráfico 14 – Participações de associações como <i>amicus curiae</i> no STF por categoria.	83
Gráfico 15 - Participação de Associações de Servidores Públicos como <i>amicus curiae</i> segmentado por carreira	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 16 - Ações propostas por Carreiras do Serviço Público	Erro!
Indicador não definido.	
Gráfico 16 - Número de Associações Requerentes por Carreira	90
Gráfico 17- Origem das normas atacadas por ações de associações de servidores públicos.	95
Gráfico 18 - Ações propostas por carreira de servidores no tempo.	98
Gráfico 19 - Evolução do número de ações propostas pelas cinco carreiras mais atuantes em cada uma das cinco fases.	99
Gráfico 20 - Evolução do número de ações propostas pelas demais carreiras atuantes em cada uma das cinco fases	101
Gráfico 21 - Média de ações propostas por associações de servidores por ano em cada fase	102

Introdução

A compreensão do atual sistema jurídico brasileiro e dos microsistemas que regem as carreiras públicas envolve o estudo dos principais atores envolvidos na construção e manutenção das normas que os regulam. Confederações de empresários, sindicatos, movimentos sociais, advogados, servidores públicos, todos atuam diariamente nos poderes da república na defesa de seus interesses, atuando dentro dos espaços democráticos abertos pelas instituições republicanas para captar os interesses dos diferentes grupos sociais.

Entre esses atores, as associações têm um papel chave na construção do direito: atuam democrática e juridicamente para a construção do ordenamento jurídico em prol de seus interesses. Tal atuação se dá individualmente pelos interessados, mas, também, por suas associações de classe e de interesses econômicos, que atuam diretamente na defesa dos interesses de sua classe.

Esta pesquisa tem por objetivo contribuir para a compreensão do modo como a atuação de entidades de classe e sindicais impacta no controle concentrado de constitucionalidade, por meio de um estudo sobre como essas organizações se utilizam de sua prerrogativa constitucional de mover ações constitucionais e participar de debates como amigos da corte. Além disso, este trabalho estuda a intensidade da atuação das associações brasileiras no Supremo Tribunal Federal, com foco na compreensão do modo como atuam as associações de servidores públicos.

A despeito da existência de pesquisas nessa área e do reconhecimento da importância dessas instituições, a quantidade de pesquisas sobre a atuação das associações não é compatível com a importância de sua atuação política. Ainda em 1997, Graziano diagnosticou que havia um déficit relativo ao conhecimento acerca das entidades associativas.

Gostaria de abrir um parêntese aqui para acentuar o papel das associações, um campo de estudos muito negligenciado. Há uma grande quantidade de atores envolvidos na política de interesses, além das associações voluntárias, inclusive instituições (corporações mercantis, universidades etc.) e *staff organizations*, que não têm membros e tipicamente funcionam

sob contrato. Mas as associações constituem o instrumento básico por intermédio do qual as pessoas e as instituições buscam realizar seus objetivos comuns. Elas "atuam quase sempre como um grupo de interesse" e em determinadas condições se transformam em grupo político (Truman, 1951). Quanto a isso, cabe observar que se os partidos políticos têm despertado grande curiosidade e são objeto de um sem-número de pesquisas, a vida associativa tem sido muito menos estudada. Chamo a atenção dos leitores para este fato e para a necessidade de fazer mais pesquisas¹.

Já em 2015, Werneck Vianna e Perlatto apontaram que ainda há amplo campo para estudos sobre os reflexos do aumento da importância dessas associações em diferentes esferas da vida política e jurídica pátria:

A despeito de essas associações terem testemunhado crescimento exponencial em número de filiados ao longo dos últimos anos, bem como de haverem ampliado significativamente sua inscrição na esfera pública, elas ainda não foram objetos de estudos mais detalhados por parte da bibliografia especializada. Compreender com mais clareza aspectos relacionados à vida associativa dessas corporações se coloca como tarefa importante, demandando novas pesquisas tanto sobre a sua dinâmica interna, de modo a analisar as atividades por elas organizadas no sentido fortalecerem suas identidades corporativas, quanto sobre a sua dinâmica externa a fim de investigar os caminhos por elas utilizados para se inscreverem na cena pública brasileira.²

Estudos sobre o papel político e jurídico das entidades associativas ainda são escassos, a despeito da grande relevância que tais atores possuem no cenário político nacional. O objetivo desta dissertação é contribuir para o enfrentamento dessa lacuna, por meio do levantamento e da análise de informações sobre a atuação das associações no controle concentrado de constitucionalidade, realizado pelo STF.

¹ GRAZIANO, Luigi, em "O Lobby e o Interesse Público", Rev. bras. Ci. Soc. 12 (35) • Out 1997, disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/S8wsbjvBLrVjYrQvTK5y6sM/?lang=pt>

² WERNECK VIANNA, Luiz e PERLLATO, Fernando, "Os magistrados, suas associações e a política: "Notas de uma agenda de pesquisa" Boletim Cedes– agosto-dezembro 2015 – ISSN 1982-1522

Até a Constituição de 1988, apenas o Procurador-Geral da República era legitimado para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade, sendo que o Ministério Público era subordinado ao Presidente da República. Naquele contexto, somente ações de interesse da Presidência eram levadas ao STF, que tinha como principal função garantir a conformidade entre a legislação estadual e a constituição, evitando que os sistemas regionais de poder se distanciassem do modelo determinado pelo governo central. Em especial, tratava-se de evitar que os estados legislassem sobre matérias de competência da União, sendo que não havia possibilidade de realizar um controle jurídico efetivo de atos federais.

Um dos casos emblemáticos ocorreu quando o MDB solicitou ao Ministério Público Federal que impugnassem a constitucionalidade da Lei da Censura, o que foi evidentemente negado pelo então Procurador-Geral da República. O partido de oposição levou ao STF um pedido que tinha como objetivo forçar o PGR a encaminhar pedidos desse tipo ao Tribunal, ainda que emitisse parecer pela constitucionalidade da norma impugnada. Como era de se esperar, o STF (então composto apenas por ministros indicados pelo regime militar) ratificou o monopólio do Procurador-Geral da República, que era uma forma de estabelecer um controle da Presidência da República sobre o ajuizamento de Representações de Inconstitucionalidade.

Essa foi uma decisão que causou mal-estar no sistema político, pois negava qualquer possibilidade que parlamentares de oposição pudessem levar ao Judiciário questões de constitucionalidade. Esse monopólio do PGR foi desfeito pela Assembleia Nacional Constituinte, que tornou o MP autônomo com relação ao Presidente da República e ampliou o rol dos legitimados para propor ações diretas, incluindo aí os próprios partidos políticos e, também, outros atores: governadores, legislativos estaduais, legislativo federal, entidades sindicais e de classe (inclusive a OAB).

Cabe ressaltar que, naquela época, não havia uma sociedade civil organizada nos moldes como existe hoje. Tratava-se do momento de superação de um longo período de ditadura, na qual a participação política da sociedade civil era bastante limitada e não havia sido construído o ecossistema de organizações

não-governamentais, que veio a ser desenvolvido desde a década de 1990 e que hoje é bastante atuante.

Nesse sentido, este trabalho dialoga com a dissertação de mestrado de Fabrício Noronha³, que investigou se a abertura de legitimação para mobilizar o concentrado de constitucionalidade representou, de fato, uma democratização de acesso ao diálogo constitucional. Para o autor, essa abertura não significou uma efetiva democratização, pois, entre outros motivos, o sistema de pertinência temática acabou balizando a agenda da maior parte dos novos legitimados, que só puderam discutir temas de conexão direta a legislação dos seus microssistemas e estava impedida de discutir temas como Direitos e Garantias Fundamentais:

As narrativas predominantes sobre a evolução do Controle de Constitucionalidade no Brasil são claramente idealizadas. (...), entretanto, uma leitura mais cuidadosa do Processo Constituinte aponta para a existência de uma rede de interesses políticos mais complexa e indica que o movimento que acabou com o monopólio do Procurador-Geral da República era menos um movimento de democratização do que uma pauta de certos atores (especialmente dos próprios partidos políticos) interessados em ter acesso direto a esse tipo de controle.

Além disso, o autor sustenta que as entidades de classe, principalmente pelo quesito da pertinência temática instituído pelo STF poucos anos após a nova constituição ser promulgada, têm sua capacidade postulatória restrita, que acaba por tolher as iniciativas de tentativas de questionamentos de temas não diretamente ligados à legislação funcional.

Feitas essas ressalvas, de que nem sempre a abertura formal para a propositura de ações representa o real acesso ao debate constitucional, este trabalho objetiva, também, quantificar a atuação e depurar essa categoria de entidades de classe, renovando e diversificando estatísticas sobre o tema e

³ NORONHA. Fabrício Sales. A Legitimidade das Entidades Corporativas no Controle de Constitucionalidade brasileiro. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós- Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Orientador: Alexandre Araújo Costa. Defesa em 27 de novembro de 2015. Brasília. 189fls.

desenvolvendo novas respostas e perguntas sobre os efeitos da ampliação do rol de legitimados ao controle concentrado.

Passados 32 anos da promulgação da Constituição de 1988, esta pesquisa buscou diagnosticar quantitativamente como as associações brasileiras utilizaram essa ferramenta de debate constitucional e, para isso, aproveitou para fazer um panorama de quais são as principais categorias de atores nos debates constitucionais brasileiros.

A inovação e a originalidade do trabalho residiram na aplicação de uma metodologia existente, análise quantitativa de acórdãos e decisões judiciais, ao estudo da atuação de associações no Supremo Tribunal Federal. Ao definir um recorte de objeto menor e focado nos autores, inova-se ao fazer o diagnóstico da utilização do Controle Concentrado de Constitucionalidade por parte de uma categoria específica de legitimados constitucionais. Além disso, inova ao focar nos atores e não especificamente nas ações individualmente, gerando estatísticas e análises por categoria de atores.

Assim, esta pesquisa investigou como as associações brasileiras utilizam, através da legitimidade conferida pelo art. 103, inciso IX, da CF/88, o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade para tratar dos seus assuntos de interesse. Para atingir esse objetivo, analisou e recatologou todos os milhares de atores que participaram como requerentes ou como *amicus curiae* em processos no Supremo Tribunal Federal.

Cabe citar que a reflexão sobre esta temática tem sido realizada sistematicamente na UnB ao longo da última década, por meio de trabalhos realizados por integrantes do Grupo de Estudos em Política e Direito. O início desse itinerário se deu com a pesquisa coordenada em 2012-2013 pelos professores Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo, que contribuiu para o diagnóstico dos padrões de comportamento dos principais atores do controle de constitucionalidade brasileiro e produziu o relatório intitulado: “A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade?: O Descompasso entre Teoria e

Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais”⁴. As conclusões daquela pesquisa foram reavaliadas em 2018 no artigo “Evolução do perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs”⁵, dos professores Alexandre Araújo Costa e Henrique Araújo Costa. No artigo publicado na Revista de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, os autores atualizaram o perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs e propuseram balizas metodológicas para organizar a reflexão sobre esse tipo de atuação.

Para tal, elaboraram um banco de dados com informações sobre todas as ações ajuizadas até o final de 2016. Além disso, utilizaram metodologias de estatística descritiva voltadas a identificar padrões nos dados relativos ao ajuizamento. Os pesquisadores não utilizaram como unidade de análise cada ator específico, mas as classes de requerentes, buscando descrever o perfil de ajuizamento ao longo da vigência da Constituição de 1988 a partir dos tipos de atores legitimados para propor as ações que integram o objeto da pesquisa.

Na presente pesquisa, uma das características originais é justamente adotar como unidade de análise cada um dos atores envolvidos, o que exigiu a construção de um banco de dados novo. Várias das pesquisas sobre os processos de controle de constitucionalidade, como as anteriormente citadas, se utilizam da figura do “primeiro autor”, pois essa é uma estratégia metodológica que possibilita manter a estrutura tradicional de usar o “processo” como unidade de análise. Nessas pesquisas, são construídos bancos de dados em que cada linha corresponde a uma ação e na qual as informações são tratadas como “atributos” desse processo: datas de ajuizamento e julgamento, decisões liminares e finais, relatores e, também, requerentes.

⁴ Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo, “A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade?: O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais”, 2013, disponível <https://novo.arcos.org.br/a-quem-interessa-o-controle-concentrado-de-constitucionalidade>.

⁵ COSTA, Alexandre Araújo e COSTA, Henrique Araújo, em “Evolução do perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs”, Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 49, n. 2, jul./out., 2018, p. 133–179, disponível em <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/36530>.

Essa é uma simplificação que é útil em termos pragmáticos, mas que não dá espaço para refletir adequadamente sobre o fato de que cada ação pode ter uma multiplicidade de atores. O mais comum é que o requerente seja único, mas há uma série de ações que têm múltiplos requerentes e que também podem envolver múltiplos *amici curiae*, que não haviam sido devidamente mapeados pelas pesquisas anteriormente referidas.

No presente trabalho, são utilizados dois bancos de dados interligados: um que adota os processos como unidade de análise (e nisso segue as estruturas tradicionais de pesquisa) e outro que utiliza o ator individual como unidade (o que possibilita avaliar a sua atuação específica). Essa duplicidade de bancos de dados complementares permite realizar cruzamentos de dados que tragam novas percepções sobre a atuação de diferentes grupos nos debates constitucionais.

Do artigo de Costa e Costa, adotou-se principalmente as conclusões de importância da análise de qual a origem da norma questionada, federal, estadual ou municipal. Além disso, as evoluções metodológicas e recomendações de como trabalhar com a contagem de frequência de atores e de ações, além da proposta dos autores de divisão de fases temporais de atuação do Supremo desde a promulgação da Constituição de 1988 até o presente. Nesse sentido, importante ressaltar a advertência feita pelos autores sobre os riscos das análises quantitativas puras de jurisprudência⁶:

Cabe ressaltar que análises que levem em conta os números agregados por tipos de requerente, e não por atores específicos, são relevantes para a percepção de movimentos mais amplos, mas a compreensão dessas variações (medidas em termos de anos ou de períodos ainda maiores) depende sempre de uma articulação cuidadosa das explicações globais (agregando todos os atores de determinado tipo) com explicações mais particulares (que avaliem a atuação dos subgrupos mais representativos ou mesmo dos indivíduos).

Ao tratar desse tema, se dialoga também com os trabalhos percussores em pesquisas empíricas dos trabalhos realizados pelo Supremo Tribunal Federal.

⁶ Ibidem, 2018.

Notadamente, nessa seara, o estudo precursor de Werneck Viana, que em 1999 traçou⁷ um dos primeiros estudos de perfis de demandantes no STF. Estudo esse renovado e atualizado oito anos depois em 2007⁸.

Além deles, com outros trabalhos que lançaram as balizas iniciais na análise de mapeamento de demandantes no cenário jurídico e político brasileiro, como Ernani de Carvalho⁹ e da Sociedade Brasileira de Direito Público¹⁰.

Dialoga também com trabalhos posteriores, como da autora Fabiana Luci Oliveira¹¹, que realizou análise quantitativa das adis julgadas pelo tribunal entre os anos de 1988 e 2014, mapeando o conteúdo de sua agenda decisória, verificando em que medida o Supremo fez diferença nas arenas de conflito social e político do país.

O presente trabalho é uma pesquisa que parte da experiência acumulada na UnB sobre essa questão e avança as reflexões que exploram as potencialidades do banco de dados que adota os atores individuais como unidade de análise. Além disso, esta dissertação também avança nas reflexões contidas no artigo “Os juízes na pauta do Supremo: a atuação da Associação dos Magistrados Brasileiros no controle concentrado de constitucionalidade.”, de Fornara e Carvalho, que têm origem na monografia de Graduação do presente pesquisador, orientada pelo Prof. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho.¹² Naquela ocasião, optou-se por utilizar da metodologia de análise quantitativa e qualitativa da jurisprudência do STF para compreender a atuação da Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB, a mais atuante das associações brasileiras.

⁷ VIANNA, Luiz Werneck et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revam, 1999.

⁸ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. Tempo Brasileiro, Revista de Sociologia da USP, v. 19, n. 2, 2007. Disponível em: goo.gl/UQonSy.

⁹ CARVALHO, Ernani. Judicialização da Política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, Lisboa, vol. 44, n. 191, 2009.

¹⁰ Sundfeld, Carlos Ari e outros (2010). Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos poderes. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

¹¹ OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016. Disponível em: goo.gl/xh6i1u. Acesso em: 22 mai. 2018.

¹² FORNARA, Matheus Tormen; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Os juízes na pauta do supremo: a atuação da Associação dos Magistrados Brasileiros no controle concentrado de constitucionalidade. *Revista de Ciências Sociais, Fortaleza*, v. 49, n. 2, p. 245-296, jul./out. 2018.

Neste trabalho, propõe-se um recorte maior e mais distanciado do objeto, utilizando metodologia diferenciada para compreender a atuação do macro grupo associações no controle concentrado. Ademais, pretendeu ampliar o debate sobre a utilização do acesso associativo ao controle concentrado por parte de servidores públicos brasileiros.

Para realizar esta pesquisa, conforme será explicitado na metodologia deste projeto, foram analisadas ações propostas no STF, independentemente de terem sido julgadas pelos Ministros e pelo Plenário do STF. Para tal, foram classificadas e quantificadas todas as ações de controle de constitucionalidade propostas desde a promulgação de Constituição de 1988 até setembro de 2021.

De posse dessas informações, os autores das ações foram classificados conforme critérios de sua natureza institucional e sua legitimidade para propor ações do controle concentrado. A análise desses dados catalogados resultou num panorama geral da natureza jurídica dos atores do controle concentrado sob a ótica dos atores, partindo do macro, para depois focar especificamente nas associações e, descendo mais um grau de especificidade, nas associações de servidores públicos. A intenção desta etapa da pesquisa foi fazer um diagnóstico estatístico da força das associações no Supremo Tribunal Federal.

Cabe ressaltar que a análise aqui realizada reconheça as limitações e desafios enfrentados pelas associações no acesso ao controle de constitucionalidade, principalmente pelo critério da pertinência temática. Além disso, a atuação estatutária da maioria das associações de servidores é corporativa, objetivando não primordialmente garantir o interesse público, mas o interesse dos membros, principalmente seus associados, geralmente os principais financiadores e gestores das associações. Essa forma de agir é natural em uma democracia e representa a possibilidade de associativismo e defesa de interesses coletivos comuns de certas pessoas.

Porém, é preciso que o ordenamento jurídico preveja e a sociedade disponha de mecanismos institucionais que garantam que a atuação das entidades estatais (como o judiciário) não seja apropriada por certos grupos, que monopolizam o acesso em detrimento de outros grupos de interesse da sociedade.

Não parece que os critérios democráticos de acesso à justiça estão sendo garantidos quando boa parte das ações e temas constitucionais discutidos do Supremo são de uma pequena parcela da população, enquanto outros temas de relevância social e de caráter contra majoritários são excluídos desse debate por critérios jurisprudenciais não definidos democraticamente.

O presente trabalho foi dividido em três partes. A primeira parte traz o marco teórico e histórico, justificando as escolhas conceituais realizadas e introduzindo o leitor no contexto histórico em que se insere o debate sobre a atuação de diferentes atores na capacidade de propositura de Ações Constitucionais.

A segunda parte traz um panorama geral da atuação de diferentes categorias de atores no Controle Concentrado, apresentando estatísticas e análises sobre as principais categorias de requerentes e *amici curiae*, bem como dados sobre quais as principais normas atacadas por eles (Federais x Estaduais), bem como sua distribuição no tempo desde a promulgação da CF/88.

Em um terceiro momento da pesquisa, são analisadas especificamente a atuação das associações de servidores públicos no Supremo Tribunal Federal. Ao final deste trabalho, objetivou-se construir panorama estatístico inicial da atuação das associações nos debates constitucionais da Suprema Corte, entendendo quais os principais atores e grupos de interesse e como eles atuam na construção do ordenamento jurídico nacional. Longe de esgotar o tema, pretende lançar as bases para que outros pesquisadores desenvolvam, e por que não, critiquem as conclusões de percepções observadas.

Metodologia

Esta pesquisa adotou como metodologia principal a busca, catalogação e análise de ações no banco de dados de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O objeto de análise consistiu nos dados de ações de controle concentrado de constitucionalidade propostas por todo e qualquer requerente ou *amicus curiae* em ações na Suprema Corte.

Primeiramente, por meio de ferramentas de *data science* e extração massificada de dados, foram extraídas informações de todas as ações de controle concentrado propostas no Supremo Tribunal Federal da promulgação da Constituição de 1988 até setembro de 2021. Para tal, foram elaboradas, pelo professor Alexandre Araújo de Carvalho e seu grupo de pesquisa Política e Direito, ferramentas automatizadas de extração e posterior catalogação de dados, utilizando principalmente a linguagem de programação Python.¹³

Aqui, foi crucial a utilização de mecanismos de automação de coleta e organização de dados. Dada a quantidade massiva de informações, milhares de ações e de requerentes, o esforço para a coleta manual dos dados praticamente inviabilizaria esta pesquisa. Assim, é pertinente trazer a sugestão de Araújo sobre a próxima fronteira das pesquisas acadêmicas:

No momento atual, existe uma disponibilidade muito grande de dados que não foram devidamente tratados, de tal forma que a fronteira contemporânea da pesquisa está no desenvolvimento de nossa capacidade de coletar os dados disponíveis, organizá-los de forma adequada e classificá-los de maneiras produtivas, para eles poderem nos conduzir a conclusões originais.¹⁴

Em uma segunda etapa, foram extraídos das ações os nomes de todos os proponentes, interessados e *amicus curiae*. Esses dados que antes estavam agregados por ação, foram rearranjados para possuir como índice os agentes. Ou

¹³ Para mais informações sobre essa metodologia de trabalho, recomenda-se o curso de Data Science em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Parte dos textos e da metodologia ensinada no curso está disponível no portal: <https://novo.arcos.org.br/>, conforme acesso em 20/12/2021.

¹⁴ COSTA, Alexandre Araújo, “Coleta de dados judiciais”, 2021, disponível em: <https://novo.arcos.org.br/coleta-de-dados-judiciais/>, conforme acesso em 20/12/2021.

seja, ao invés de ter como objeto principal de análise a ação, optou-se por observar os agentes e em quais ações eles atuaram como requerentes ou *amicus*. Assim, conseguiu-se filtrar e quantificar separadamente o que cada agente propôs ou participou no controle concentrado de constitucionalidade.

De posse desses dados, partiu-se para uma terceira etapa: a classificação de cada um dos atores, associações ou não, que possuem algum registro no banco de dados do STF como requerente, interessado ou *amicus curiae*. Para se ter uma ideia da magnitude desse trabalho, foram analisadas manualmente aproximadamente 3.800 entradas. Posteriormente, o trabalho manual foi conferido por meio de mecanismos de inteligência artificial, que classificaram automaticamente as partes envolvidas com base em critérios previamente definidos e de palavras-chave. Após essa classificação automatizada, os resultados foram comparados e depurados para garantia de classificações sólidas.

Nessa etapa de classificação, buscou-se criar categorias que permitissem a análise conjunta de atores sobre diferentes perspectivas, como por exemplo, qual categoria de legitimação do ator para propor ações, qual grupo de interesse ele estava representando, entre outras classificações que permitem recortes mais precisos dos atores.

Aqui, este trabalho oferece para a comunidade acadêmica uma importante contribuição teórica ao oferecer novas classificações e organizações de atores constitucionais brasileiros. Além disso, a implementação dessas classificações gerou base de dados de atores constitucionais pronta para cruzamento de dados e desenvolvimento de novas pesquisas, o que faz avançar a capacidade dos pesquisadores brasileiros sobre os debates constitucionais. Da mesma forma como este trabalho se valeu de bases de dados do grupo de pesquisa, ao seu final, além do que foi desenvolvido de trabalho analítico, também produziu uma nova base de dados para contribuir com pesquisas futuras e para o diálogo sobre os principais participantes do debate constitucional brasileiro.

Entre as inovações produzidas estão o desenvolvimento de categorias para organizar, classificar e agregar atores constitucionais. Nesse sentido, foram desenvolvidas categorias para classificação de sindicatos e principalmente

associações, tema central desta pesquisa. Avançando, também foram desenvolvidas classificações para subdividir as associações em ramos diferentes da sociedade civil organizada, bem como para compreender as diferentes carreiras de servidores públicos brasileiros. Uma vez desenvolvidas as categorias, foram aplicadas aos bancos de dados também inovadores, pois criados a partir de dados existentes, mas alterando o objeto de análise da ação para o ator, permitindo assim contabilizar as ações de cada ator específico, ainda que propostas em conjunto com outros, o que representa nova inovação no campo dos estudos constitucionais brasileiros.

As bases de dados utilizados para esse trabalho estão disponíveis no portal GitHub¹⁵ de forma disponível e acessível para todos, possibilitando a democratização do conhecimento e da tecnologia classificatória utilizada, bem com a sindicabilidade acadêmica e social dos dados aqui utilizados. Em complemento, os arquivos dos gráficos produzidos nos softwares tableau e Excel também estão disponibilizados no mesmo portal para dar mais transparência e auxiliar futuras pesquisas sobre o tema.

Sobre a etapa de classificação de dados, foi considerada a contribuição metodológica de Costa¹⁶:

Essa classificação permite que realizemos uma diferenciação adequada entre grupos de fenômenos que podem ser tratados como conjuntos, evitando os erros de uma generalização indevida, mas possibilitando enunciar afirmações com certo grau de generalidade. Colocado assim o problema, creio que deve ficar claro o motivo pelo qual a classificação é sempre um desafio: ela implica sempre uma distorção dos objetos descritos.

A classificação é sempre uma escolha, uma proposta de segmentação da realidade em conjuntos de objetos. Ela define um nível de análise, um modelo descritivo que não é verdadeiro nem é falso, pois as classificações

¹⁵ As bases de dados deste trabalho estão disponibilizadas na página GitHub: https://github.com/mtfornara/Associa-es_no_-Controle_-Concentrado_de_Constitucionalidade conforme acesso em 09/02/2022.

¹⁶ Costa, Alexandre Araújo, e Fulgência, Henrique, “Classificações e Marco Teórico” - 2020 – disponível em <https://novo.arcos.org.br/classificacoes-e-marco-teorico/>, conforme acesso em 15/12/2021.

não correspondem ao mundo, elas organizam o mundo na forma de categorias conceituais.

Toda classificação robusta precisa ter critérios de categorização que sejam confiáveis, ou seja, passíveis de gerar os mesmos resultados caso sejam aplicados por pessoas diferentes, em tempos diversos (Epstein e King 2013).

Ainda sobre a etapa de classificação das ações e dos atores, importante levar em consideração a ressalta feita por Costa e Fulgêncio¹⁷:

Quando fazemos essa união de certos objetos em determinados *grupos de objetos*, podemos gerar a possibilidade de realizar interpretações interessantes, desde que o critério de agrupamento seja relevante. A experiência nos sugere ser possível fazer afirmações interessantes sobre a atuação dos *partidos políticos* em geral, e não apenas de cada partido, em particular.

E ainda, a seguinte ressalva feita por Costa¹⁸ sobre a importância da atividade de classificação para a Academia e o estudo do direito e sua diferença em relação à atividade desempenhada pelos magistrados:

Não existe um sistema classificatório objetivamente correto. Existem múltiplos sistemas classificatórios e cada um implica a adoção de certos critérios, que serão mais ou menos vagos e que terão utilidade para resolver determinados problemas. A academia pode produzir múltiplos sistemas de classificação, alguns compatíveis entre si, outros concorrentes, e este é o seu papel: multiplicar as interpretações, enriquecer o conhecimento.

Esse não é o papel dos tribunais, cuja função é decidir e ser transparente com relação a suas decisões. Essa transparência exige que as informações tenham grande fidelidade com as decisões, e todo conjunto de decisões será composto por unidades que usam categorias diversas, que usam repertórios conceituais incompatíveis, que não formam um sistema claro.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Costa, Alexandre Araújo, “Coleta de Dados Judiciais” - 2021 – disponível em <https://novo.arco.org.br/coleta-de-dados-judiciais/>, conforme acesso em 15/12/2021.

Realizadas essas classificações iniciais, foi constituído um banco de dados de requerentes, *amicus curiae* e partícipes do Controle Concentrado, contendo dados de classificação de cada um deles, bem como o número de ações constitucionais que participaram e como se deu essa participação.

De posse desses dados, foi possível quantificar quanto cada ator e, principalmente, cada categoria de atores propôs de ações no controle concentrado, bem como em quantas ações participou como *amicus curiae*.

Posteriormente, de posse desses dados, buscou-se fazer um cruzamento de dados entre as classificações e quantitativos obtidos e os dados disponíveis de cada ação. Para tal, a tabela antes construída em base de atores foi reconstruída para ter como base as ações, notadamente para Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs, das quais há maior disponibilidade de dados em virtude de trabalhos anteriores do grupo de pesquisa.

Posteriormente, foram analisados critérios como data de propositura da ação, para se fazer uma análise temporal do perfil dos atores no controle concentrado, bem como uma análise de quais dispositivos, federais ou estaduais, são mais atacados por cada categoria de ator.

A partir daí, foram feitas análises quantitativas dos dados encontrados na busca de padrões e hipóteses de explicações para os dados encontrados objetivando responder as principais perguntas formuladas nesta pesquisa.

Complementarmente, buscando instrumentos para compreender os dados obtidos e contextualizá-los nas discussões sobre controle de constitucionalidade, sociologia jurídica e corporativismo, foi realizada leitura da doutrina especializada no tema, em artigos científicos e em reportagens da mídia especializada.

O marco temporal desta pesquisa vai da Promulgação da Constituição de 1988, 5 de outubro de 1988, até setembro de 2021, quando foi concluída a base de dados de jurisprudências no banco de dados do STF. Assim, abrange o período de 32 anos. O marco inicial de 1988 foi escolhido, pois foi quando se abriu a possibilidade de associações e outros legitimados proporem ações no controle concentrado de constitucionalidade. A atualidade se mostra razoável como marco final, pois possibilita uma visão ampla das ações movidas pelas diferentes partes,

bem como manter a atualidade da pesquisa e possibilitar comparações entre períodos históricos com o momento atual.

Assim, apresentada a metodologia de pesquisa e justificado o recorte temporal e a definição dos objetos de pesquisa, apresenta-se a seguir considerações teóricas sobre a o instituto jurídico das associações, sobre sua obtenção de legitimidade de ação na Constituinte de 1988, posteriormente a construção jurisprudência da pertinência temática como um filtro de acesso ao debate constitucional.

Capítulo 1 – O Acesso das Entidades Associativas ao Controle Concentrado de Constitucionalidade – Origens e Arcabouço Teórico e Jurídico

Por força do art. 103, IX na CF/88, ações de controle concentrado de constitucionalidade podem ser movidas por “confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional”. A primeira parte desse inciso não gera conflitos interpretativos mais graves porque “confederações sindicais” são instituições claramente definidas em nosso direito, pois trata-se de entidades sindicais de nível nacional, reguladas pelo direito do trabalho. Todavia, a expressão “entidades de classe” é bastante vaga, o que leva a dificuldades hermenêuticas constantes.

A colocação desta expressão ao lado das confederações nacionais sugere que se trata de pessoas jurídicas que não têm caráter sindical, mas não fica claramente definido se esse termo abrange somente as associações de categorias profissionais que não se organizam por meio de sindicatos (como várias carreiras do serviço público) ou se também estão incluídas entidades que, tal como a OAB (cuja legitimidade foi definida expressamente no inciso VII do art. 103 da CF/88), organizam e regulam uma determinada classe profissional, a exemplo dos Conselhos Federais e Regionais como de Medicina e Engenharia e Arquitetura.

Além disso, existem certas categorias que não têm múltiplos sindicatos locais (unidos em uma confederação), mas apenas um sindicato nacional, como é o caso de carreiras de servidores públicos federais ou de trabalhadores de um ramo específico lotados apenas em uma cidade, eles jamais teriam como construir uma confederação. Esses sindicatos nacionais devem ser considerados como entidades de classe, ou estariam eternamente excluídos de a possibilidade propor ações constitucionais?

Importante ressaltar que as entidades sindicais (sindicatos, federações e confederações) são regidas especificamente pelo direito do trabalho e têm por objetivo representar coletivamente empregados ou empregadores que ligados a determinado ramo econômico.

Consideradas essas diferenças, nesta pesquisa, foram levantados dados sobre a participação de associações e sindicatos em separado, reconhecendo suas peculiaridades, como a unicidade sindical (que limita o direito de constituir

sindicatos referentes ao mesmo grupo de trabalhadores ou empresários) e o fato de que certas categorias funcionais são impedidas de constituir sindicatos (como juízes, membros do MP e delegados de polícia).

Percebeu-se que, na impossibilidade legal de constituir sindicatos, essas categorias instituem associações regidas pelo direito civil, que são os atores que esta pesquisa tem por foco: associações civis voltadas a defender o interesse de certas categorias públicas.

As entidades associativas são modalidades de pessoas jurídicas constituídas pela união de várias pessoas (físicas ou jurídicas) para a consecução de fins não lucrativos. Diferente das parcerias empresariais, que visam a realização de atividades econômicas objetivando a geração de lucros ou distribuição de dividendos, o instituto jurídico da associação foi pensado para congregar esforços em prol de objetivos comuns de seus fundadores, organizando a vontade humana em prol de um objetivo comum não necessariamente econômico.

A Constituição Brasileira de 1988 determina que “é plena a liberdade de associação para fins lícitos” (art. 5º, XVII) e o Código Civil tem um capítulo específico para regular a criação, o funcionamento e a extinção das entidades associativas, que começa com a definição legal de associação.

Diferentemente do que ocorre nas sociedades, as associações não têm por objetivo obter lucro nem repartem resultados entre os membros que as constituem, motivo pelo qual “não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos” (CC, art. 53, parágrafo único). Embora essas associações não tenham intuito lucrativo, elas tampouco são voltadas a garantir interesses públicos ou transversais, pois o seu objetivo específico a busca de concretizar os interesses de um grupo específico. Existem apenas obrigações entre a pessoa jurídica e seus membros, que têm direitos relativamente a sua administração e a garantia de que as finalidades institucionais sejam efetivamente buscadas e que podem ter o dever de contribuir para a associação, por meio de mensalidades ou anuidades.¹⁹ Essa

¹⁹ Tartuce, Flávio Manual de Direito Civil: volume único / Flávio Tartuce. – 11. ed. – Rio de Janeiro, Forense; METODO, 2021 Inclui bibliografia e índice ISBN 978-85-309-9310-8 1. Direito civil – Brasil. I. Título.

distinção faz com que, enquanto as sociedades sejam constituídas por um contrato social (celebrado entre os sócios), as associações sejam constituídas por meio de um estatuto que as constitui e que estabelece sua finalidade específica, que pode ser “educacional, lúdica, profissional religiosa etc.”²⁰.

A análise das ações propostas no controle concentrado brasileiro mostrou como as associações são ativas: há milhares de associações pleiteando seus direitos na Suprema Corte. Além disso, são incontáveis os ramos de atuação dessas instituições jurídicas, como assim os são os interesses humanos e as capacidades de união em prol de objetivos comuns. Na análise das ações propostas foi possível identificar um grande número de associações empresariais, congregando interesses de empresários de certos ramos em prol do desenvolvimento do seu setor econômico. Além disso, associações de trabalhadores, bem como de servidores públicos de todos os ramos estatais.

A existência de grande número de associações de diferentes setores atuando no controle concentrado indica o interesse dos brasileiros por esse modelo associativo, congregando esforços humanos e financeiros para atingir seus objetivos coletivos. Também nesse sentido, cabe ressaltar a análise de Graziano²¹ sobre o papel das associações no *lobby*, principalmente no Poder Legislativo, mas que pode ser considerada, no caso brasileiro, também para a atuação junto ao Poder Judiciário:

Já dissemos que o *lobby* frequentemente se origina dos interesses politicamente organizados em associações. Além disso, raras vezes uma associação atua isoladamente. A norma é que os grupos que têm atividade semelhante ou correlata em certas áreas de política se associem em "comunidades de *lobby*" para trocar informações, construir coalizões etc. Exemplos de subsistemas deste tipo são a "comunidade da educação superior", que reflete as opiniões das autoridades universitárias, cientistas

²⁰ Stolze, Pablo; Pamplona Filho, Rodolfo Manual de direito civil – volume único / Pablo Stolze; Rodolfo Pamplona Filho. – 4. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1.808 p. Bibliografia 1. Direito civil 2. Direito civil - Brasil I. Título. 20-0150

²¹ GRAZIANO, Luigi, em “O Lobby e o Interesse Público”, Rev. bras. Ci. Soc. 12 (35) • Out 1997, disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/S8wsbjvBLrVjYrQvTK5y6sM/?lang=pt>

e semelhantes; "a comunidade dos fazendeiros"; o "lobby da Defesa" e outros do mesmo gênero. Além de agirem como "blocos de poder" na defesa de seus membros individuais, essas comunidades também funcionam como filtros e reguladores. A associação e sua equipe de profissionais que não são nem mediadores nem simples mão-de-obra contratada, mas profissionais encarregados da definição e operacionalização da ação política do grupo têm principalmente um papel crucial na construção das percepções e comportamentos de seus membros.

A forma de atuação dessas associações é múltipla, sendo as mais relevantes a comunicação, através da manutenção de site, redes sociais, propagandas, relações governamentais, através do lobby em diferentes níveis estatais, e a atuação junto ao poder judiciário na defesa dos direitos, prerrogativas e remuneração dos seus associados.

1.2 A Legitimação para Propor Ações de Controle Constitucional Concentrado

No Regime constitucional anterior à CF/88, regido pela Constituição de 67 e alterada pelo Ato Institucional 5, apenas o Procurador Geral da República tinha competência para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade, conforme o art. 114, inciso I, alínea "n" da antiga Carta Constitucional.

Como é sabido, em 1988 houve uma grande expansão no rol de legitimados para propor essas ações. É interessante notar que houve relevante disputa de poderes durante a Assembleia Constituinte de 88, em que diversos atores defenderam seus interesses, influenciaram os constituintes e obtiveram vitórias e derrotas.

A grande participação das entidades associativas e sindicais no controle concentrado sugere que a obtenção do direito constitucional de legitimidade para propor ações no controle concentrado deveria ser considerada uma grande vitória das associações na Constituinte. Inclusive, a intuição inicial deste pesquisador era a que as associações, sindicatos e outros legitimados que obtiveram a competência para propor ações de controle constitucional teriam exercido uma forte pressão no congresso para obterem tal capacidade, dado o grande poder que se espera com

essa atribuição. Entretanto, ao consultar a bibliografia sobre o tema, é surpreendente ver como essa pressão possivelmente não foi necessária. Como se verá, ela ocorreu sobre outros artigos da Constituinte que não este.

Carvalho Neto²² buscou identificar os motivos que levaram ao legislador constituinte a uma abertura ampla dos legitimados ativos do controle de constitucionalidade concentrado. Para tal, investigou o processo constituinte, estudando, entre outros objetos, como se deram os trabalhos da subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (SPJ) na Constituinte. O objetivo de sua pesquisa era entender o que levou à ampliação dos legitimados do artigo 103 da CF. Segundo o autor, uma das peculiaridades da constituinte brasileira foi a grande abertura à sociedade civil, como um contraponto ao período ditatorial. A nova constituinte objetivou a abertura do sistema político, e por isso buscou justamente agregar diversos setores e atores da sociedade civil.

Em seu trabalho, o autor entrevistou dois protagonistas dessa comissão: o jurista, professor de direito constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, consultor do PSDB na constituinte e membro da comissão que elaborou o anteprojeto Afonso Arinos, **José Afonso da Silva**; o outro protagonista do mundo político, o à época Deputado Constituinte pelo PT, relator da subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, **Plínio de Arruda Sampaio**.

Em sua entrevista, ao tratar sobre a motivação para a ampliação do rol de legitimados, **José Afonso da Silva**²³ afirmou que a principal motivação para a ampliação foram os malefícios do monopólio do PGR em propô-la. Por diversas vezes, principalmente com o endurecimento do regime ditatorial, o PGR, ainda que informado sobre a inconstitucionalidade de determinado ato normativo, se omitia em apresentar a consequente ação direta de inconstitucionalidade por motivos de conveniência política.

²² Carvalho Neto, Ernani Rodrigues (2007). A Ampliação dos Legitimados na Constituinte de 1988: revisão judicial e judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. nº 96 (julho./dez.) p. 293-325.

²³ Ibidem.

O segundo entrevistado, **Plínio de Arruda Sampaio**²⁴, relator da subcomissão, afirmou que sua ideia para abertura dos legitimados era a democratização do controle concentrado de constitucionalidade, dando legitimidade para mais atores sociais levarem temas de interesse do povo para a Suprema Corte. Ainda assim, defendia que deveria ser ter um limite para não sobrecarregar a Corte e, por isso, partidos políticos e sindicatos, seriam suficientes para aumentar o número de ações relevantes para o interesse da população.

Em outros pontos do artigo, tanto seu autor quanto os entrevistados afirmaram que a ampliação do rol de legitimados **foi um dos pontos menos controversos, talvez até incontroverso do referido capítulo da Constituição**. De suas memórias, Plínio de Arruda Sampaio apontou que o foco do lobby da magistratura e de outras carreiras foram os artigos 101 (número de Ministros do STF, critério de escolha e procedimento para nomeação) e 102 (Competências do Supremo Tribunal Federal), além de outros artigos que tratavam de competências e prerrogativas do Judiciário.

Concluindo o estudo, Carvalho Neto apresenta suas impressões sobre o tema: houve pouco ou nenhum lobby para a ampliação do rol de legitimados para a revisão constitucional, a principal fator motriz dessa alteração foi a percepção negativa do monopólio do PGR para propô-la, o que possibilitava um prejudicial filtro das demandas de inconstitucionalidade e acabava por propiciar um controle indireto do Presidente da República sobre demandas do controle de constitucionalidade. Ressalta-se que, no regime constitucional anterior, o Presidente da República, conforme art. 138 da CF/67, poderia demitir o PGR discricionariamente, o que representava um freio e uma ingerência política do Poder Executivo sobre ele. Assim, segundo o autor, tal abertura de legitimados se deu muito mais pela filosofia democrática de pluralismo e diversidade que norteou a constituinte, do que pela pressão e lobby dos futuros legitimados.

Entretanto, há que se ressaltar que tal visão não era unânime. Durante a constituinte, o então Presidente do STF²⁵, Min. Rafael Mayer, em fala à Comissão

²⁴ Ibidem.

²⁵ O Min. Moreira Alves presidiu a Suprema Corte entre 85 e 87 e foi sucedido pelo Min. Rafael Mayer, presidente da Suprema Corte entre 87 e 89.

de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, apresentou os principais pleitos do Judiciário, entre os quais estavam:

1) a autonomia orçamentária e administrativa, nos planos federal e estadual, com a submissão da proposta orçamentária diretamente ao Legislativo; **2) a permanência da exclusividade do PGR para a propositura da representação de inconstitucionalidade;** 3) oposição à criação do STJ e manutenção da competência do Supremo para o julgamento dos recursos extraordinários, com alguns ajustes; 4) oposição à transformação do Tribunal em Corte Constitucional por ofensa ao princípio federativo (...).

Interessante notar que o Presidente do STF, possivelmente representando o pensamento de parte relevante do Supremo, era contrário à ampliação dos legitimados para o controle concentrado de constitucionalidade. Dado o grande número de vitórias obtidas pela Magistratura na Constituinte, possivelmente tal pleito ficou em segundo plano em comparação aos demais, pelo que não se percebeu a atuação desses atores durante as votações na comissão.

Um estudo relevante sobre os grupos de pressão do Poder Judiciário na Constituinte foi feito por Lígia de Freitas e Andrei Koerner em seu artigo “O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo”²⁶. Neste trabalho, os autores estudaram como se deu a influência de diversos atores nas tomadas de decisão dos constituintes. Sobre a atuação da Associação dos Magistrados Brasileiros e da Ordem dos Advogados do Brasil, os autores afirmam que ambas as entidades se manifestaram a favor da ampliação máxima do acesso ao controle concentrado, permitindo que qualquer cidadão fosse legitimado para tal.

Corroborando com esse segundo entendimento, a tese de mestrado de Fabrício Sales Noronha²⁷ traz novos argumentos sobre esse momento importante da história constitucional brasileira. Para o autor, houve sim controvérsia sobre a ampliação do acesso ao controle concentrado: ainda que a pressão da magistratura

²⁶ KOERNER, Andrei & FREITAS, Lígia (2013). “O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo”. Lua Nova. São Paulo, 88: 141-184. Comp. ROCHA, Antonio (2013). “Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização” In: Lua Nova, São Paulo, n. 88, p. 25;

²⁷ NORONHA, 2015.

e de outras entidades de classe não tenha sido tão aparente e forte quanto em outros artigos do Capítulo do Poder Judiciário, houve conflito de interesses na definição de quais seriam os novos legitimados, disputando-se o quanto o controle abstrato seria aberto à sociedade:

Uma análise dos debates da constituinte e das percepções de atores que participaram do processo indica que a ampliação dos legitimados não foi resultado de uma demanda das organizações sociais que buscavam conquistar acesso ao Controle Concentrado, mas foi um subproduto da ação de constituintes motivados pelo interesse de viabilizar o acesso direto de entidades políticas ao Controle Concentrado de constitucionalidade. (...) **Apesar de se ter firmado um consenso entre os constituintes acerca da necessidade de romper o monopólio da PGR, não havia consenso acerca de que entes que deveriam receber o direito de propor ADIs e, ao contrário do que se pode imaginar, a definição dos atores legitimados não foi o resultado de uma intensa disputa em torno de questões ideológicas e interesses políticos.** (grifos nossos)

Assim, reconhece-se nos estudos sobre a ampliação do rol de legitimados uma divergência sobre o grau de pressão e conflito exercido entre os interessados no assunto, como pontuado por Noronha, em que há relatos de controvérsias, principalmente sobretudo sobre a inclusão das entidades corporativas no artigo 103, IX da CF.²⁸

Entretanto, ainda que exista essa divergência sobre a existência ou não de lobby, divergência e conflito sobre esse tema, parece que ambas as correntes concordam que este não foi o foco principal dos esforços dos grupos de interesse que atuavam na constituinte.

Duas hipóteses são levantadas para compreender esse menor conflito sobre a ampliação do rol de legitimados, ambas complementares: a primeira é que se percebeu um consenso, pelo menos entre os constituintes, ainda que não entre os Ministros do STF e Parcelas do Poder Judiciário e MP, em torno da matéria na comissão, o que não demandaria esforço político para sua aprovação. A segunda,

²⁸ Ibidem.

é que, conforme relataram os entrevistados já citados, o Poder Judiciário e suas associações estavam concentrando sua atenção e atuação em outros artigos da constituinte, como o das prerrogativas da magistratura, o das competências do STF como corte constitucional e o da sua composição.

Assim, diante dos dados históricos levantados e das pesquisas consultadas, pode-se concluir que a ampliação do rol de legitimados para o controle concentrado se deu por um entendimento da maioria dos atores da constituinte de que a concentração desta prerrogativa nas mãos do PGR era prejudicial para o ideal democrático que balizava a Constituinte. Tal entendimento foi construído com base na experiência durante os anos ditatoriais, em que a restrição ao controle abstrato de constitucionalidade ao PGR teria impedido o acesso de relevantes temas à Suprema Corte.

Pouca foi a pressão política das associações para que tal ampliação ocorresse, tanto que não fora perceptível para protagonistas da Constituinte. Os grupos mais interessados na ampliação do rol de legitimados parecem ter sido os próprios parlamentares e partidos políticos que não tinham acesso a essa ferramenta de controle constitucional antes da CF/88 e com isso sofriam com o filtro político do PGR e do Presidente que não só filtravam demandas de inconstitucionalidade da oposição ao regime militar, mas também demandas de inconstitucionalidade oriunda dos estados, favorecendo a concentração de poderes na união, como bem diagnosticado por Noronha²⁹:

A explicação para essa convergência provavelmente decorre do fato de que o Controle Concentrado representava basicamente uma forma de submeter a legislação estadual ao controle da União, o que gerava fortes tensões entre o governo federal e os interesses estaduais. Como indica Gomes, a estrutura do Controle Concentrado não era voltada principalmente a avaliar constitucionalidade de atos federais, mas a possibilitar um “controle da atividade política dos Estados pelo Governo Federal”.

²⁹ Ibidem.

Além disso, considerando o pleito de representantes importantes da magistratura, como o Presidente do STF, existia certa rejeição de setores do Poder Judiciário quanto a referida ampliação, o que pode ter desmotivado essa atuação. Apesar disso, as associações se tornaram legitimadas para o controle de constitucionalidade, e, como será apresentado no decorrer deste estudo, fizeram amplo uso dessa prerrogativa para defender temas corporativos de suas carreiras.

Esse foi um importante avanço para o desenvolvimento da capacidade das associações atuarem no Controle Concentrado de Constitucionalidade. Entretanto, esse é apenas um passo inicial: a obtenção de legitimidade constitucionalmente prevista para atuar no controle abstrato, o passo seguinte é estudar como o Supremo Tribunal Federal recebeu essa nova “enxurrada” de ações movidas pelos novos legitimados. Este trabalho vem contribuir para essa compreensão, estudando como um dos atores mais atuantes se utiliza desta prerrogativa.

Importante notar que, além do aumento do número de legitimados, outros fatores contribuíram para essa expansão no número de ações no Controle Concentrado, como apontado por Queiroz Neto³⁰:” a) a Constituição de 1988 é uma Constituição analítica; b) a superveniência de Constituições estaduais a partir de 1988; c) a inflação legislativa nos Estados contemporâneos, especialmente recém-industrializados.”.

Há, entretanto, que se fazer uma imprescindível ressalva sobre a abertura dos legitimados e do requisito da pertinência temática no controle concentrado. Apesar dessa abertura formal do rol de legitimados, ela não representou necessariamente o acesso da sociedade, entendida como grupos de interesse, movimentos sociais, entidades de defesa dos direitos humanos entre outros atores da sociedade civil, ao controle concentrado de constitucionalidade.

Tanto é que, as decisões do STF no controle concentrado se restringiram principalmente a discutir interesses corporativos e critérios formais de separação de poderes e competências em detrimento de direitos e garantias sociais.

³⁰ QUEIROZ NETO, Luiz Vicente de Medeiros, “A Pertinência Temática como Requisito da Legitimidade Ativa para o Processo Objetivo de Controle Abstrato de Normas”, disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/79072744.pdf>, conforme acesso em 05/02/2022.

Além disso, é pertinente citar a constatação de que mesmo a entidade da sociedade civil que não tem sua legitimidade restrita pela pertinência temática, a OAB, não a utiliza para a defesa especial do interesse público e dos direitos da coletividade, mas principalmente para a defesa de interesses corporativos da advocacia.

Esses foram os resultados da relevantíssima e já citada pesquisa realizada por Costa e Benvindo³¹, em trabalho conjunto com outros pesquisadores da Universidade de Brasília. Eles estudaram a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, buscando compreender a utilização do controle concentrado pelos seus diferentes atores.

Para tal, realizaram uma análise pormenorizada de todas as decisões proferidas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) julgadas pelo Supremo Tribunal Federal de 1988 a 2012. Entre as conclusões atingidas pelos pesquisadores, estão a que a ampliação do rol de legitimados não necessariamente trouxe o acesso dos cidadãos e da sociedade civil organizada ao controle concentrado, servindo principalmente para discutir interesses corporativos de certas classes, que são facilmente cooptadas por interesses de grupos de pressão. Nesse sentido, os autores propõem que seja rediscutida a narrativa positiva sobre a Constituição de 88 ter democratizado o acesso ao controle concentrado, conforme

De fato, o rol foi ampliado, mas basicamente com a introdução de entidades que atuam na defesa dos seus interesses corporativos e que são muito abertas a serem cooptadas por interesses de grupos de pressão. Além disso, devemos ter em mente que a jurisprudência defensiva do STF, com a afirmação e ampliação dos requisitos de pertinência temática, limitou sensivelmente a possibilidade de que as entidades corporativas pudessem adotar uma atuação que ultrapassasse a defesa corporativa dos seus próprios interesses.³²

³¹ Costa e Benvindo, 2013.

³² *Ibidem*.

Comparados com os resultados obtidos pela pesquisa acima mencionada, os dados levantados neste estudo dialogam com a conclusão de expansão do número de atores associativos, conforme será exposto nos dois capítulos seguintes. Também dialoga com a conclusão de que as entidades representantes dos servidores públicos, notadamente os integrantes de carreiras jurídicas, souberam aproveitar melhor do que as demais a abertura do rol dos legitimados, principalmente na defesa de seus interesses corporativos, como também diagnosticado por Costa e Benvindo, que em seu trabalho precursor concluíram que as entidades representativas de servidores públicos de carreiras jurídicas tinham participação mais acentuada que as demais carreiras, e que souberam utilizar de modo mais eficaz os processos de judicialização da política, tendo seus pleitos muitas vezes acolhidos pelo STF.³³

Estas conclusões serão revisitadas neste trabalho que, 9 anos depois, atualiza parte de seus bancos de dados, relê estatísticas, busca novos recortes para posteriormente focar especificamente nas associações de servidores públicos e sua atuação no Controle Concentrado de Constitucionalidade no STF.

Concluída essa revisão histórica sobre o nascimento da capacidade das associações para o controle de constitucionalidade concentrado, a seguir será tratado de um dos importantes requisitos para o exercício da condição de legitimado: a pertinência temática.

1.3 O Requisito da Pertinência Temática

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao julgar ações do controle concentrado, construiu o requisito da pertinência temática. Tal requisito, existente também em outros países³⁴, limita o rol de temas que certos legitimados podem discutir, condicionando o conhecimento das ações propostas à análise de pertinência da norma atacada com a atuação da entidade privada ou pública proponente.

³³ Ibidem

³⁴ QUEIROZ NETO, 2003.

Tal requisito não está expresso no Art. 103 da CF/88, foi construído ao longo dos anos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e é praticamente incontroversa hodiernamente.

Assim, há, conforme classificação de Clève³⁵ duas espécies de legitimados, os **universais**, que por força das suas atribuições institucionais têm legitimidade para preservar a suprema da Constituição e os legitimados **especiais**, que devem comprovar a pertinência temática entre o assunto da norma atacada e suas atribuições institucionais.

Apresenta-se a seguir o rol de legitimados e quais o Supremo exige a comprovação de pertinência temática, para, posteriormente, apontar o impacto dessa exigência na atuação das associações brasileiras:

Rol de Legitimados do Art. 103 da CF/88	Exigência da Pertinência Temática
I - Presidente da República	Legitimado Universal
II - Mesa do Senado Federal; e III - a Mesa da Câmara dos Deputados	Legitimado Universal
IV - Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal	Legitimado Especial
V - Governador de Estado ou do Distrito Federal	Legitimado Especial
VI - Procurador-Geral da República	Legitimado Universal
VII - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	Legitimado Universal (ADIn 3, RTJ 142:363; ADInMC 305-4-RN, RTJ 153:432 e ADInMC 1.114-DF, RTJ 159:758)
VIII - Partido Político com representação no Congresso Nacional	Legitimado Universal (ADIn 1.096-4-RS, RTJ 158:441; ADIn 109-4-DF, RTJ 130:522; ADInMC 1.250-

³⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. 2ª ed. rev. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

	DF, DJ 30.06.95, ADIn 1.626-DF, DJ 26.9.97; ADIn 1.996-1-DF, DJ 27.06.99).
IX - Confederação sindical ou Entidade de classe de âmbito nacional	Legitimado Especial

Tabela 1 - Pertinência temática por legitimado.

Assim, percebe-se que maioria dos legitimados universais são autoridades federais ou de caráter nacional como a OAB, considerada autarquia sui generis por sua importância para o estado democrático de direito.

As autoridades estaduais e distritais são legitimadas especiais e devem comprovar a pertinência temática entre as normas questionadas e o interesse do estado que representam. Não pode, por exemplo, o Governador do Estado “A” questionar a constitucionalidade de norma da Constituição Estadual ou Lei Estadual do Estado “B” em face a CF/88 se não demonstrar a pertinência entre estas e o interesse de seu estado.

Além dos estados, as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional devem comprovar a pertinência temática para terem suas ações de controle constitucionalidade conhecidas pela Suprema Corte.³⁶

Entidades de natureza privada não dispõem de capacidade para o controle abstrato de normas fundadas no interesse genérico da defesa da constituição e do estado democrático de direito como as entidades públicas. Aquelas entidades são criadas para defender interesses privados, ainda que muitas delas secundariamente possam atuar com finalidades altruísticas e sociais, não são sua atividade primordial, sua razão de existir. Além disso, para as confederações e associações, há que se comprovar que a ação proposta converge com a finalidade a que foram criadas.

³⁶ A consequência de o legitimado especial não comprovar a pertinência temática da ação proposta é o seu não conhecimento pela corte por ausência do pressuposto recursal genérico da legitimidade ativa. Assim, o legitimado especial que não comprovar a pertinência carece de legitimidade ativa ad causam para a propositura da ação.

Queiroz Neto³⁷ esmiuça os critérios criados pela jurisprudência do STF para aferição da pertinência temática das confederações e associações. O primeiro seria **adequação temática**, o qual é o critério mais analisado, e se refere ao cotejo de adequação entre as finalidades estatutárias da instituição e o conteúdo da norma impugnada. Tal adequação pode se dar de **forma indireta**, ou seja, ainda que não afete diretamente os interesses da entidade demandante, pode afetá-la pela via reflexa. O segundo critério utilizado seria o do **prejuízo**, critério analisado principalmente nos votos do Min. Néri da Silveira, que seria a possibilidade de a norma questionada trazer prejuízos potenciais ou efetivos para a instituição demandante.

Após a promulgação da CF/88, com o início da análise das ações propostas pelas confederações sindicais e entidades de classe, o STF teve de delimitar, além do requisito da pertinência temática, o que seriam essas entidades e quais seriam realmente legitimadas, frente à multiplicidade de atores existentes em diferentes arranjos geográficos, dispersão por diferentes estados, e representatividade.

Até porque, conforme abordado anteriormente, esse conceito de entidades de classe não está definido em nenhum normativo legal ou infralegal e era uma norma que, para ser aplicada, necessita que seu conceito seja definido. No caso, foi definido pelos Ministros do STF logo nos primeiros anos após a promulgação da CF e foi sendo lapidado pelos Ministros ao longo dos anos.

Noronha³⁸, em tese de mestrado já citada neste trabalho, afirma que a construção do requisito da pertinência temática foi a forma encontrada pelo STF para contornar a derrota dos seus interesses na Constituinte. Relembra-se que diversos dos Ministros do Supremo eram contrários à ampliação dos legitimados ao controle concentrado, defendendo inclusive a manutenção do monopólio nas mãos do PGR.

Tendo sido derrotados na Constituinte, ainda que vitoriosos na grande maioria de temas de seu interesse, conforme abordado no subcapítulo 1.2 deste trabalho, construíram um filtro jurisprudencial para restringir o acesso ao controle

³⁷ Ibidem.

³⁸ NORONHA, 2015.

concentrado, indo de encontro direito ao ideal de ampliação de acesso social aos debates constitucionais. O autor traz ainda as consequências dessa limitação:

Nesse sentido, o período pós-constituente foi para o Supremo a continuação do Processo Constituinte no que diz respeito a norma do artigo 103, IX da CF/88. O receio de que o acesso pelas entidades levasse ao abarrotamento do tribunal, levou o Supremo a limitar com base em argumentos diversos, o acesso dessas entidades, numa postura de autorregulamentação institucional. Mas, se por um lado, ela conseguiu limitar o ingresso dessas entidades, por outro, a sua atitude fragilizou a própria fundamentação teórica e jurisprudencial do Controle de Constitucionalidade, **na medida em que se tornou via de defesa de interesses prioritariamente corporativos**. Nesse sentido, para reforçar a funcionalidade da corte, o próprio controle viu-se fragilizado em suas atribuições de garantia da ordem constitucional cidadã. (...) (grifos nossos).

Ainda sobre o tema, cabe apontar a crítica do Min. Gilmar Mendes. Segundo o Ministro, tal exigência construída pelo STF, ainda que bem-intencionada por concretizar os conceitos de entidade de classe e confederação sindical, parece excessiva ao construir verdadeiras condições de ação diversas das definidas na Constituição. Para o Ministro, a definição de tal condição, ainda que expressa na Constituição Federal, seria estranha ao sistema de fiscalização abstrata de normas e deveria, se necessário, ser feita pelo Poder Constituinte.³⁹

Outra crítica pertinente a esse critério é formulada por Noronha⁴⁰, explicitando o casuísmo adotado pelos Ministros na definição dos conceitos e fundamentos utilizados para decidir quais legitimados deveriam obedecer à pertinência temática e o que ela representaria. O autor denuncia que muitas vezes esses fundamentos são de índole moral, econômica, e não transparentes, o que acabou por gerar insegurança jurídica na definição de quais atores possuem pertinência temática para cada tema.

³⁹ Mendes, Gilmar Ferreira Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. – (Série IDP), pág. 1.056

⁴⁰ Noronha, 2015.

Apresentadas as principais críticas ao modelo construído pela jurisprudência do STF para filtrar os legitimados previstos no Art. 103 da CF, a seguir é discutido como se deu a definição dos conceitos de Entidade de Classe de Caráter Nacional e como isso impactou o acesso de diversos atores ao controle concentrado.

1.4. Definição de Entidades de Classe de Caráter Nacional

Assim, considerando essas dificuldades de definição do rol de legitimados, quem o Supremo Tribunal Federal entende como entidades de classe de caráter nacional e confederação sindical e como esses institutos são abordados nesse trabalho?

Sobre a construção desses critérios Milton Flaks⁴¹ desenvolveu trabalho precursor, ainda em 1992, de catalogar as decisões do Supremo Tribunal Federal definindo os conceitos de confederação sindical e entidade de classe nacional. Os principais conceitos definidos pelo STF sobre o tema são:

a) na área sindical, só as Confederações, excluídas as Federações, mesmo de âmbito nacional, mediante interpretação literal do art. 103, IX, da CF, c/c art. 535 da CLT (ADIn 488, DJ 12.06.92; ADIn 505-7-DF, RTJ 139:468);

b) em respeito a entidades de classe, só reconhece como tais as de âmbito nacional que possuam associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação, por aplicação analógica dos partidos políticos, além de exigir que esses associados ou membros estejam ligados entre si pelo exercício da mesma atividade econômica ou profissional (ADIn 79-9, RTJ 147:3; ADIn 386, LEX STF 169:40).

Não configura entidade de classe para efeitos do art. 103, IX, da CF/88:

- organização formada por associados pertencentes a categorias diversas;

⁴¹ FLAKS, Milton, “Instrumentos Processuais de Defesa Coletiva”, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 190:I-III, p. 61-77, out./dez., 1992.

- associação de associação (ADIn 79-9, RTJ 147:3); (Observação nossa: esse entendimento foi alterado para permitir associação de associações da mesma classe profissional.
- pessoa jurídica de direito privado que reúnam como membros integrantes associações de natureza civil e organizações de caráter sindical (ADIn 79-9, RTJ 147:3);
- associação civil voltada à finalidade altruísta de promoção e defesa de aspirações cívicas de toda a cidadania (ADIn 61, DJ 28.09.90);
- associação que reúne, como associados, órgãos públicos sem personalidade jurídica e categorias diferenciadas de servidores (ADIn 67, DJ 15.06.90);
- “classe” no sentido de simples segmento social, mas de “categoria profissional” (ADInMC 894-3-DF, RTJ 155:406).

Especificamente sobre a legitimidade das associações, Queiroz Neto traz outros julgados precursores da definição, pelo STF, de quais os critérios exigíveis para a definição da pertinência temática entre a ação proposta e as atividades da associação:

- “o elo entre os objetivos visados e a norma que se impugna” (ADIn 1.139-1-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, LEX-STF 196:78; ADIn 1.519-2-AL, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 16.05.97);
- “a relação de pertinência entre a finalidade da associação autora (ou os fins sociais) e o conteúdo da norma impugnada” (ADIn 1.115-4-DF, Rel. Min. Néri da Silveira, LEX-JSTF 206:64-735; ADIn 1.096-4-RS, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 158:443);
- “a relação de pertinência temática entre o objeto social da instituição da entidade de classe e o tema da Constituição” (ADIn 305-4-RN, Rel. Min. Paulo Brossard, RTJ 153:434);
- “adequação entre as finalidades estatutárias e o conteúdo material da norma” (ADIn 1.114-6-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, RTJ 159:756);
- “o nexó de afinidade entre os objetivos institucionais da entidade que ajuíza a ação e o conteúdo material da norma impugnada” (ADIn 1.096-4-RS, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 158:443).

Posteriormente, Noronha⁴², em 2015, atualizou a análise jurisprudencial desses requisitos, que foi sendo alterada pelo STF ao longo do tempo para se adequar aos novos arranjos jurídicos adotados pelas associações e sindicatos, bem como para restringir ainda mais o acesso de certas categorias.

A jurisprudência construída pelos Ministros do STF definiu o que seriam as Confederações Sindicais, como somente as que preenchem os requisitos do Art. 535, Título V da CLT: composição mínima de três federações, sede no Distrito Federal e registro no Ministério do Trabalho e do Emprego (atualmente Ministério da Economia). Tal escolha excluiu as federações, que ainda que presente em mais de quatro estados da federação e represente a mesma classe, não será reconhecida como confederação sindical e deve buscar sua legitimidade como entidade de classe.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não possuem legitimidade ativa para o Controle Concentrado aquelas entidades formada por 1) pessoas jurídicas de direito de direito privado integrada por entidades sindicais e associações civis, por conta do hibridismo dessa composição; 2) Entidades que reúnam membros de absoluta distinta categoria; 3) conselhos tais como o Conselho Federal de Preços, por serem tidos como autarquia; 4) entidades internacionais com seção brasileira no território nacional; 5) aquelas que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical.

Além desses critérios, a jurisprudência do STF criou quase uma dezena de outros para restringir o acesso de Confederações e Associações ao debate constitucional. A seguir, são citados os principais deles.⁴³

Nesse sentido, duas ADIs, nº 42 e nº 928, foram importantes para a definição do conceito do que seria o termo classe previsto no ar. 103, IX da CF. Percebe-se que é um conceito construído de forma negativa: não foi definido o que

⁴² NORONHA, 2015.

⁴³ Para uma análise completa desses requisitos, o que não é o foco deste trabalho, recomenda-se a leitura do Capítulo III – “A Leitura Jurisprudencial da Legitimidade das Entidades de Classe pelo Supremo Tribunal Federal” da já citada Tese de Mestrado de Noronha, 2015, amplamente citada neste trabalho por ser uma sólida referência bibliográfica e histórica sobre o tema.

é entidade classe, e sim o que não se enquadra nesse conceito, deixando em aberto para diversos casos a legitimidade ou não da entidade.

Nas duas ações, por meio de votos pautados em diferentes fundamentos, muitos dos quais pouco embasados no ordenamento jurídico e mais nas percepções individuais de cada ministro do que seria classe, foi definido, por analogia, que entidades de classe, seja federações, centrais sindicais ou mesmo associações só poderiam ser legitimadas se o critério que as unisse fosse a “semelhança econômica das entidades integrantes da associação”, formando a seguinte tese:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Legitimidade ativa. Entidade de classe de âmbito nacional. Caracterização. Art. 103, IX, CF. Associação que reúne empresas, sociedades de companhias abertas, pessoas jurídicas de direito privado, não caracteriza entidade de classe de âmbito nacional legitimada para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade. Necessidade de unidade, em caráter permanente, de interesse daqueles que empreendem atividade profissional idênticas. Ação não conhecida. Ilegitimidade ativa "ad causam".⁴⁴

A segunda foi a ADI 928 de 1993, em que a Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT apresentou a referida ação em desfavor de proposta do Presidente da República e não teve sua legitimidade reconhecida pelo STF em uma decisão de difícil compreensão:

- Ação direta de inconstitucionalidade. - Legitimidade ativa. - Confederação Sindical. - Confederação Geral dos Trabalhadores - G.G.T. - Art. 103, IX, da Constituição Federal. 1. A C.G.T., embora se autodenomine Confederação Geral dos Trabalhadores, não é, propriamente, uma Confederação Sindical, pois não congrega federações de sindicatos que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas.

⁴⁴ ADI 42, Relator(a): PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/1992, DJ 02-04-1993 PP-05611 EMENT VOL-01698-01 PP-00023.

2. Também não é propriamente, uma entidade de classe, pois NÃO congrega apenas os integrantes de uma determinada atividade ou categoria profissional ou econômica.
3. É, sim, uma Central Geral de Trabalhadores, ou seja, de todas as categorias de trabalhadores.
4. Não sendo, assim, uma Confederação Sindical nem uma entidade de classe de âmbito nacional, não tem legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX, da Constituição Federal). Precedentes. Ação não conhecida, por ilegitimidade ativa "ad-causam".⁴⁵

Na prática, nesse julgamento, os ministros indeferiram a legitimidade a CGT por: (1) não ser uma Confederação na prática, e por representar categorias profissionais demais, ou seja, não ser específica de uma classe. Chama atenção o absurdo argumentativo cometido pelos Ministros ao afirmarem que a pluralidade de classes constantes da Confederação a impedia de acessar o controle concentrado, quando esse atributo, pelo caráter democrático e pluralístico que balizou a Constituição de 1988, poderia ser visto como algo positivo.

Outra limitação definida pela jurisprudência para o termo entidade de classe ocorreu em ações como nas ADIs 4.313-DF e 4632-DF: a impossibilidade de uma parcela específica dentro de uma categoria profissional ingresse com Ações de Controle Concentrado. No caso concreto, a Associação Nacional de Desembargadores ingressou com uma ADI, mas sua legitimidade para tal não foi reconhecida por representarem uma parcela dentro da categoria magistrados, ou seja, fazendo uma analogia taxonômica, desembargadores são uma espécie do gênero magistrados, e, portanto, não representariam uma entidade de classe:

Para o ajuizamento da presente ação direta. Neste mesmo sentido, confiram-se o teor da decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello na ADIn nº 4632, na qual também restou rejeitada a legitimidade da

⁴⁵ (ADI 928 MC, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/1993, DJ 08-10-1993 PP-21012 EMENT VOL-01720-01 PP-00110).

Associação Nacional de Desembargadores – ANDES para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade(...).⁴⁶

Chama atenção esse tipo de entendimento, pois outras carreiras, como as de delegado, por exemplo, é considerada legítima para propor ações no STF, inclusive com várias ações propostas de ADIs, mas pode ser considerada uma fração da carreira Policiais Civis.

O que representaria o caráter nacional da entidade de classe foi outro debate constitucional e trouxe diversas decisões conflitantes e casuísticas. Ora, foi exigida a presença de associados e atividades em mais de nove estados, como na ADI 39-RJ. Em outro julgado, foi reconhecida a legitimidade de associação de produtores de apenas um estado, mas cujos produtos eram consumidos em todos os Estados da federação, ADI 2.866-9/RN. Por fim, a jurisprudência consolidada⁴⁷ sobre o tema é a que adota, pelo método integrativo da analogia, a Lei dos Partidos Políticos, exige que a representatividade da entidade deva ser de pelo menos um terço dos Estados da Federação, bem como que tenha atuação regional transcendente ao estado ou região que atua, ou seja, que os efeitos da sua atuação se irradiem para outros estados e regiões do país.

Outra limitação imposta pelo STF ao definir o conceito de classes foi restringir a legitimidade de associações de associações. Num primeiro momento, nenhuma associação de associações seria legítima para propor ações. Segundo o entendimento jurisprudencial da época, associações que congregavam associações de diferentes ramos, atividades não seriam legitimadas.

Esse entendimento perdurou de 1988 até 2004, quando em julgamento da ADU 79-9-QO/DF, proposta pela Associação Brasileira de Teleprodutores Independentes (ABTI) e pelo Conselho Interamericano de Comércio e Produção (CICP), os ministros reconheceram o direito de associações de associações de uma classe específica proporem ações de controle concentrado.

⁴⁶ (ADI 4632, Relator(a): Min. Luiz Fux, Decisão Monocrática, julgado em 29/08/2011, DJ 18-08-2011 – DJE 167, divulgado 30/08/2010).

⁴⁷ Noronha, 2015.

Segundo Noronha⁴⁸, citando Aline Guimarães, esta seria uma forma de alterar o conceito de entidade de classe para se adaptar à realidade social do país que via um fortalecimento da atividade associativa, e o STF se adaptou a esse movimento e alterou seu entendimento no tema.

Expostos os principais critérios utilizados pelo STF para definir quais são as entidades de classe de caráter nacional e as confederações sindicais legitimadas para propor ações no controle concentrado, cabe fazer algumas ressalvas. Inicialmente, criticar a forma como os Ministros do STF restringiram o acesso de diversas entidades ao debate constitucional, filtrando em demasiado quais seriam as entidades de classe que eles gostariam que fossem legítimas e excluindo diversos grupos de interesse do debate constitucional. Sobre o tema, cabe a reflexão de Noronha⁴⁹:

A pesquisa demonstra o uso incoerente desses critérios de seleção aplicados aos entes legitimados ao estabelecerem diferenciações que distorcem tanto a essência do Controle Concentrado quanto as expectativas vivenciadas no Processo Constituinte relativas à defesa de Direitos Fundamentais pelas Entidades Corporativas. (...)

Essa concepção restritiva torna inviável, por exemplo, a defesa de minorias locais que não atendem ao critério de âmbito nacional, fato que afronta também o discurso de que a Jurisdição Constitucional é uma via de proteção dos interesses de minoria sociais. Ao exigir que Entidades Corporativas tenham uma configuração territorial complexa e dissipada, tal qual a dos partidos políticos, minorias com pouca estrutura financeira têm seu direito de propositura afetado.

Outra reflexão importante sobre o tema é que muitas entidades, mesmo não sendo reconhecidas como legitimadas, continuam apresentando ações no controle concentrado mesmo sabendo que possivelmente sequer serão conhecidas. Esse

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Noronha, 2015.

comportamento/estratégia de atuação como será visto a seguir, afeta as estatísticas de ações, mas têm um sentido estratégico para essas entidades.

Algumas hipóteses explicam tal comportamento como: tentativa de alterar o entendimento dos ministros sobre sua legitimidade, tentativa de pautar o tema e gerar notícias sobre ele; dar uma satisfação para seus associados/representado, ou mesmo buscar apoio político para alterar uma legislação que não pode ser discutida pela vida do controle concentrado.

1.5 Classificação dos Atores no Controle Concentrado

Para compreender qual a participação dos principais atores no controle concentrado, Requerentes e *amicus curiae* foram divididos em diferentes categorias. Além do rol de legitimados do Art. 103 da CF/88, foram identificadas as seguintes categorias principais de atores que apresentam ações no controle concentrado brasileiro:

Categoria	Descrição
Entidade Associativa de Caráter Nacional	Associações que objetivam a união de pessoas em torno de pautas nacionais, ou interesses locais/regionais de mesma natureza em diferentes estados. Exemplos: Assoc. Brasileira da Industria do Arroz – Abiarroz; Assoc. dos Magistrados Brasileiros - AMB, Assoc. Nac. dos Funcionários do Banco do Brasil – Anabb.
Entidade Associativa sem Caráter Nacional	Associações que objetivam a união de pessoas e/ou outras associações em torno de pautas e interesses locais, geralmente de caráter estadual. Nesse critério entram associações que não conseguiram preencher os critérios de legitimidade construídos pelo STF, como associações de apenas parte de categoria, associações sem abrangência nacional, ou mesmo associações de associações congregando classes diferentes. Exemplos: Assoc. Comercial De São Paulo Acsp; Assoc. Dos Docentes Da Universidade De Mato Grosso Adunemat; Assoc. dos Tripulantes da Tam - ATT.
Entidade Sindical de	Entidade regidas pela CLT responsáveis pela representação sindical obreira e patronal de terceiro grau (confederações) e outras entidades sindicais de caráter nacional, ainda que não necessariamente

Caráter Nacional	legitimadas pela primeira parte do Art. 103, IX da CF/88. Exemplos: Conf. Nac. Dos Trabalhadores Em Educação – CNTE; Central dos Sindicatos Brasileiros CSB; Federação Brasileira de Telecomunicações – Febratel.
Entidade de Classe sem Caráter Nacional	Sindicatos regidos pela CLT responsáveis pela representação obreira e patronal de primeiro e segundo grau de base municipal estadual. Exemplos: Federação das Indústrias de Minas Gerais; Sindicato dos Delegados de Polícia Civil de Rondônia - Sindepro; Sindicato dos Empregados no Comercio de Caçador.
Pessoa Jurídica	Empresas de diferentes constituições comerciais atuantes no STF, geralmente como <i>amicus curiae</i> . Destaca-se que algumas pessoas jurídicas apresentaram ações, mas não tiveram legitimidade reconhecida. Exemplos: Bs Colway Pneus Ltda; Uber Do Brasil Tecnologia Ltda; Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.
Pessoa Física	Cidadãos que ingressaram no Supremo como requerentes ou <i>amicus curiae</i> . Exemplos: Carlos Antonio De Freitas; Jorge Luiz Faria Viana; Suelen Carone Lopes
Outros	Outros autores que, por sua pequena frequência estatística foram agrupados nessa macro categoria: Exemplos: Agências Reguladoras, Municípios; ONGs

Tabela 2 - Classificação das partes com base na natureza jurídica.

Importante notar que tanto para sindicatos como para associações foram criadas categorias separadas para os que preenchem os critérios definidos pelo STF e os que não preenchem, ainda que por vezes, como apontado anteriormente, essa divisão possa ser confusa e se altere ao longo do tempo. Aqui, considerando a impossibilidade de se catalogar cada uma das entidades com base na jurisprudência do STF, tendo em vista que envolveria a leitura pormenorizada de cada um dos acórdãos e decisões monocráticas formuladas pelos Ministros, optou-se por analisar sua real característica, o que ela realmente representa como entidade sob o critério social e econômico, o que, por algumas vezes pode ir contra o próprio critério definido pelo STF. Ainda assim, um panorama de atores construído sobre esse critério aponta para a realidade dos atores como ela é, e não exatamente como os Ministros do STF construíram os critérios por meio da jurisprudência.

Além disso, ressalta-se que a análise pormenorizada de cada uma das categorias rotuladas como “outras” pode trazer novas análises e leituras sobre sua participação no Controle Concentrado de Constitucionalidade. Um exemplo dessas possibilidades é a análise da atuação de ONGs no STF. Entretanto, por não ser esse o recorte analítico deste trabalho, optou-se por agregar esses atores neste rótulo, facilitando a leitura dos dados e possibilitando a criação de estatísticas.

Por fim, cabe apontar que cada uma dessas categorias pode ser subdividida e originar novos estudos tentando entender as especificidades internas de cada uma delas, revelando outros aspectos ora desconhecidos do controle de constitucionalidade brasileiro.

1.6 - Conclusão do Primeiro Capítulo

Neste primeiro capítulo, foi apresentada a importância da figura jurídica da associação para a organização e legitimação de interesses diversos da sociedade, sendo uma ferramenta de fácil acesso e atuação para a defesa de interesses comuns de pessoas na sociedade. Depois, revisou-se a participação de diferentes atores na Constituinte e como se deram dos debates sobre a ampliação do rol de legitimados para propor ações no controle concentrado de constitucionalidade durante a assembleia e como as associações e o poder judiciário atuaram na defesa de seus interesses durante o período.

Além disso, introduziu-se o conceito e a importância do critério da pertinência temática para a propositura de ações do controle abstrato, além de apresentar o posicionamento da Suprema Corte sobre quais associações e confederações têm acesso a essa poderosa ferramenta de controle de constitucionalidade e quais critérios foram utilizados pelos Ministros nessa definição. Além disso, foi apresentada uma crítica dessas decisões e os seus feitos práticos na restrição do acesso de diversos grupos ao debate constitucional.

Nesse sentido, viu-se o impacto que essa ampliação de legitimados trouxe para o número de ações e de participantes no debate constitucional, e como o Supremo Tribunal Federal reagiu a essa abertura criando jurisprudencialmente

critérios de acesso mais restritos que os inicialmente pensados pelos Constituintes, como a pertinência temática e a necessidade de representação nacional para associações e sindicatos.

No Capítulo seguinte, serão apresentados os resultados da análise quantitativa realizada para compreender quais são os principais grupos de atores no Controle Concentrado de Constitucionalidade e quanto cada um deles participou na propositura de ações e nos debates da Suprema Corte.

Capítulo 2 - Panorama dos Atores no Controle Concentrado de Constitucionalidade

Este capítulo objetiva traçar um panorama estatístico da atuação de diferentes atores no controle Concentrado de Constitucionalidade brasileiro. Conforme explicitado no capítulo anterior, existem diferentes categorias de legitimados para ingressar com ações constitucionais e eles podem ser classificados em diferentes classes para fins metodológicos.

A partir dessa classificação e observados os padrões de atuação das diferentes categorias, foi possível criar parâmetros comparativos para observação de como atuam cada uma dessas categorias e fazer uma breve análise comparativa entre elas.

Esta primeira análise permitirá compreender quem são os grupos de atores que mais acionam e participam dos debates no STF, como requerentes ou como *amicus curiae*, e buscar identificar os principais grupos protagonistas no debate constitucional nacional.

2.1 Principais Atores do Controle Concentrado de Constitucionalidade

A classificação dos atores descrita no capítulo anterior foi aplicada a todos os requerentes e *amicus curiae* atuantes no STF desde a promulgação da CF/88. Desta análise, foi possível observar aproximadamente 3.800 atores constitucionais diferentes. Avançando, conforme a metodologia proposta, os atores foram classificados manualmente nas categorias acima propostas e posteriormente um mecanismo de inteligência artificial conferiu os dados a pontou eventuais inconsistências que foram ajustados no banco de dados.

Importante ressaltar que, diferentemente de trabalhos como os de Costa e Benvindo⁵⁰ e de Costa e Costa⁵¹, que optaram por adotar uma metodologia de análise de um requerente por Ação, esta análise inova ao contabilizar todos os requerentes das ações propostas em cada uma das suas participações, conjunta ou não com outros atores.

⁵⁰ Costa e Benvindo, 2013.

⁵¹ Costa e Costa, 2018.

Frequentemente, as ações no controle concentrado são propostas por mais de uma entidade com legitimidade para fazê-lo. Tal medida ocorre para dar mais peso simbólico e político para a Ação. Como exemplo, é possível citar ações movidas por diversos partidos políticos em conjunto ou por diversos sindicatos de trabalhadores. Apenas um deles já teria legitimidade para propor a ação, conforme previsto no inciso VIII, do Art. 103, da CF/88, entretanto, para potencializar os efeitos diretos e indiretos da propositura de uma ação na Suprema Corte, propõem a ação em conjunto.

Desta forma, considerando que existem ações com quase uma dezena de requerentes em conjunto, os totais de partes classificadas por ação é superior ao número de ações propostas no STF. Ou seja, as partes foram contadas por cada participação que fizeram em cada uma das ações que participaram no Supremo Tribunal Federal.

Assim, ainda que haja aproximadamente 7 mil ADIs e quase 1000 ADPFs no STF, existem mais participações como requerentes, pois parte delas foram propostas em conjunto por mais de um legitimado. Dessa análise foi possível identificar que, a divisão das ADIs e ADPFs propostas por categoria geral de atores resulta nas seguintes estatísticas gerais:

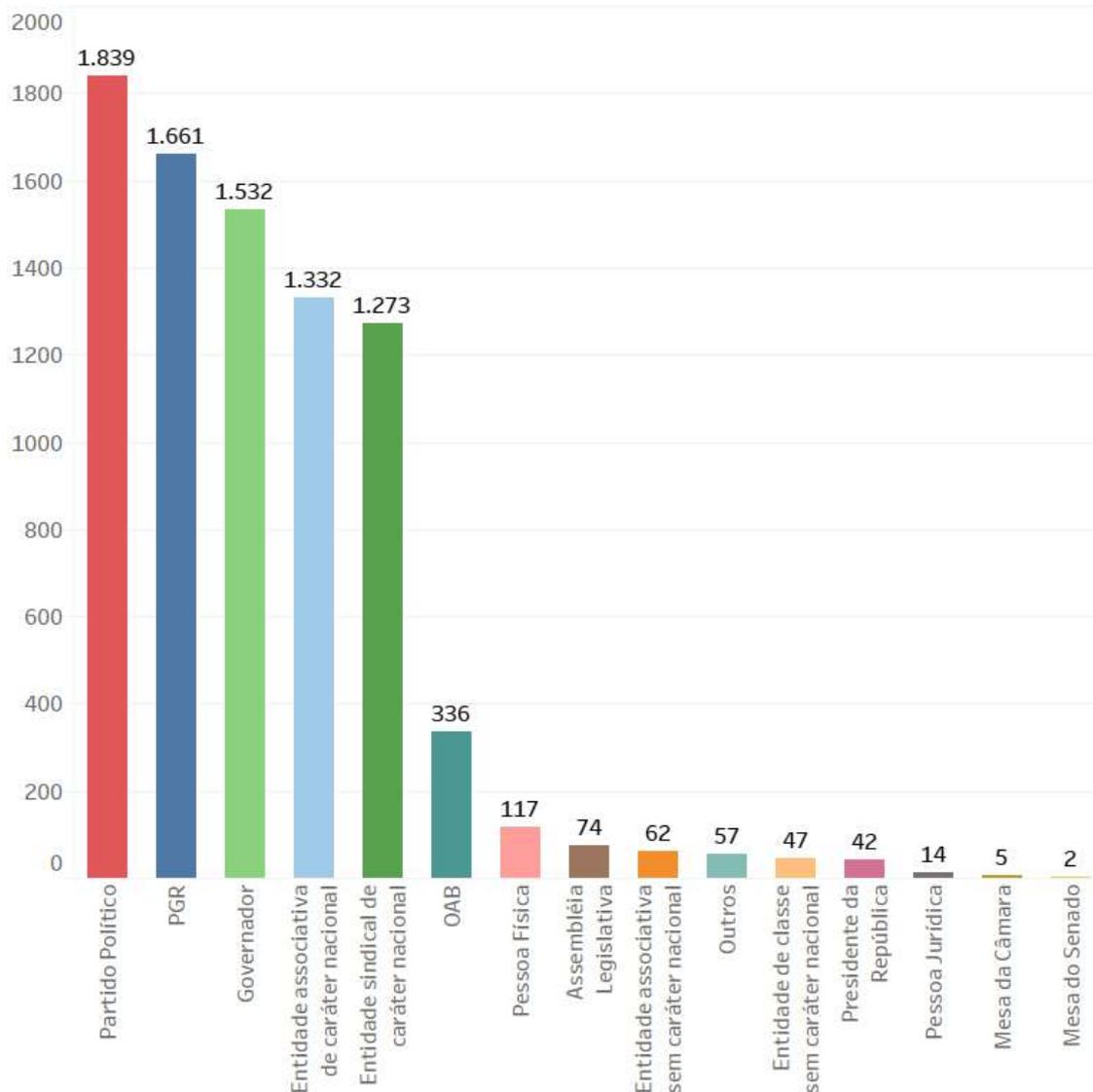


Gráfico 1 – Requerentes (ADI e ADPF) por categoria de Autor Proponente – 1988 a 202.

O estudo realizado concluiu que os partidos políticos são a categoria de autores com o maior número de participações⁵² em Ações no Controle Concentrado de Constitucionalidade com 1.839 participações em ações (21%), destacando os partidos e, também, as lideranças parlamentares, que coordenam seus trabalhos, como importantes protagonistas do debate constitucional brasileiro.

Em seguida, a Procuradoria Geral da República aparece com a segunda maior categoria, 1.661 participações ações (19,79%). A PGR, ainda que seja, na

⁵² A metodologia empregada neste trabalho contabiliza as participações conjuntas dos atores numa mesma ação. Assim, se dez atores entraram com uma Ação em conjunto, são contabilizadas 10 participações, ainda que seja apenas uma ação. Por essa razão, foi empregado o termo “participações em ações” e não apenas ações, o que poderia confundir o leitor e causar confusão com os quantitativos.

prática apenas um ator, foi analisada em conjunto com as categorias tendo pela sua relevância e ampla participação nos debates constitucionais. Esse número elevado de participações era esperado pelas suas competências constitucionais existentes desde antes da Constituição de 1988 e pelo seu amplo rol de competências e áreas de atuação.

Em seguida, os Governadores dos estados brasileiros aparecem com 1.532 participações em ações propostas (18,25%), indicando a força dos Estados na pauta da Corte, bem como o elevado número de ações de cunho federativo para decisão da Suprema Corte.

Adiante, vemos as entidades associativas de caráter nacional com 1.332 participações em ações (15,87%) no Controle de Constitucionalidade. O elevado número de ações indica a importância dessa categoria de atores no Controle Concentrado brasileiro, estando na frente da 5ª categoria mais bem colocada, de entidades sindicais de caráter nacional com 1.273 participações em ações (15,17%). Em seguida, a OAB aparece com 336 participações em ações (4 %).

Outro ponto interessante a se observar é uma série de atores sem competência constitucional para propositura de ações, como pessoas físicas, jurídicas e entidades associativa sem caráter nacional, que ainda que desguarnecidas de competência, apresentam ações, que são posteriormente não conhecidas, geralmente em decisões monocráticas dos relatores.

Por fim, é relevante destacar a baixa utilização dos institutos constitucionais pelas Mesas da Câmara e do Senado (possivelmente supridas pela alta participação dos partidos políticos) e da Presidência da República, que a despeito da previsão constitucional da sua competência, não utilizam com frequência esse instituto.

Ao estudar a utilização do controle concentrado pelo Presidente da República, Costa e Benvindo⁵³ também diagnosticaram o baixo uso da sua legitimidade para propor ações no controle concentrado. Nesse sentido, levantaram importante hipótese para explicar esse baixo número: o Presidente da República dispõe de outros instrumentos para alteração legislativa, como a propositura de

⁵³ Costa e Benvindo, 2013.

medidas provisórias, projetos de lei e emendas à Constituição. Além disso, dispõe de bancadas parlamentares para buscar essa alteração, bem como o poder de veto de diversos dispositivos legais. Assim, por dispor desses meios, não necessitaria do Controle Concentrado de Constitucionalidade para discutir ou alterar atos inconstitucionais de seu interesse.

A hipótese sustentada pelos autores também pode auxiliar na compreensão do baixo número de ações propostas pela Mesa do Senado e da Câmara. Neste caso, ainda que não disponham dos mesmos poderes do Presidente da República, dispõe de diversos poderes para conduzir o processo legislativo no caminho que desejam, como por exemplo os poderes de definição de relatoria de Projetos de Lei⁵⁴ no caso do Senado Federal, bem como o poder de agenda para as pautas de votação, no do Presidente da Câmara dos Deputados⁵⁵. Além disso, considerando que os Partidos Políticos também são legitimados para o questionamento via Controle Concentrado, os integrantes das mesas podem direcionar suas ações para seus partidos, evitando, muitas vezes, desgastes diretos causados pela propositura de ações no Supremo Tribunal Federal por parte dos dirigentes das mesas.

Interessante destacar, também, que associações de caráter nacional se aproximam e até superam em números de ações os sindicatos de caráter nacional. Muitas vezes, os sindicatos possuem estruturas de financiamento mais sólidas que as associações, mesmo porque, até a reforma trabalhista de 2018 e posterior confirmação no STF, as contribuições sindicais eram obrigatórias, o que viabilizava uma arrecadação constante dos sindicatos e possibilidades mais robustas de atuação, com bancas advocatícias mais estruturadas.

Por outro lado, é importante ressaltar que existe uma grande cláusula de barreira para criação de sindicatos, que, conforme a Consolidação de Leis Trabalhistas e seu Decreto Regulamentador nº 1.402, de 5 de julho de 1939, exige uma série de requisitos para seu registro. Enquanto isso, a criação de associações é mais simplificada e permite o registro de diferentes tipos de temas, não apenas grupos vinculados a relações de trabalho (patrões, trabalhadores ou servidores

⁵⁴ Art. 48, XXI, do Regimento Interno do Senado Federal.

⁵⁵ Art. 17, I, “q” e “s” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

públicos) ampliando o leque de temas e legislações passíveis de questionamento constitucional.

Ainda assim, conforme a jurisprudência do Supremo discutida no capítulo 1, também existe uma barreira para as associações serem reconhecidas como legítimas postulantes no STF, o que mitiga de certa forma essa facilidade de as associações ingressarem com suas pautas para julgamento. Essa barreira impacta diretamente em quais associações podem ou não ingressar com ações no Supremo. De pronto, exclui milhares de associações de cunho regional, estadual ou local, muitas vezes de grande representatividade social e relevantes em números de associados.

Os dados levantados por essa pesquisa mostram que em 62 ocasiões essas associações tentaram ingressar no STF com Ações, mas possivelmente não foram conhecidas por ausência de legitimidade. Enquanto isso, 1.332 ações foram propostas por associações de caráter nacional, o que demonstra o potencial de debate constitucional propiciado pela aceitação de ações associativas.

Cabe, entretanto, ressaltar, que essa classificação foi feita majoritariamente com base no nome adotado pelas associações e que, em algumas ocasiões, ainda que a entidade se autointitulasse nacional, o Supremo não conheceu suas ações por motivos diversos, conforme discutido no Capítulo 1.

Outro ponto relevante sobre essa dicotomia associação nacional x não nacional, é que as associações não consideradas nacionais, participam ativamente como *amicus curiae*, forma que encontraram para atuar no debate constitucional no Supremo. Além disso, que foi possível identificar uma parceria entre associações de grupos de pressão diferentes para, quando defendem uma mesma categoria ou pauta, uma associação de caráter nacional encampar pautas de associações estaduais ou regionais e usa da sua legitimidade para propor ações em substituição. Nesses casos, a associação não legitimada atua como *amicus* para defender a aprovação em conjunto com a proponente que possui legitimidade.

2.2 Atuação dos Requerentes ao Longo do Tempo

O grande período temporal do recorte proposto, 32 anos, pode mascarar a identificação de padrões de atuação. Um grupo que atuou mais após a promulgação da Constituição pode ter alterado seu padrão de comportamento e atuar menos atualmente, ou mesmo novas pautas e formas de organização da sociedade podem impactar na atuação das diferentes categorias de legitimados.

Para auxiliar a compreender essas mudanças temporais, optou-se por utilizar os recortes temporais desenvolvidos pelos autores Alexandre Araújo Costa e Henrique Araújo Costa⁵⁶ para analisar a atuação no Controle Concentrado de Constitucionalidade ao longo do tempo:

Esta pesquisa corrobora a necessidade de tratar distintamente os processos em que se impugnam atos federais, estaduais e municipais, que foram descritos separadamente. Para a análise das ações de controle de atos estaduais (ACAEs), propõe-se a divisão do período em cinco fases, cada qual com um padrão de ajuizamento específico. Essas mesmas fases não ocorrem nas ações de controle de atos federais, conjunto de processos que exige uma análise mais global da evolução de cada classe de atores.

As principais fase de propositura de ações identificadas pelos autores e utilizadas neste trabalho foram as seguintes⁵⁷:

Fase	Título	Período
1	Novas Constituições Estaduais	1988 até 1994
2	Prevalência dos Governadores	1995 até 2002
3	Prevalência do Ministério Público	2003 até 2008
4	Prevalência das Entidades de Classe	2008 até 2012
5	Protagonismo Compartilhado pelas entidades de classe e pela PGR	2013 até o presente

Tabela 3 - Fases do Controle Concentrado de Constitucionalidade propostas por Alexandre e Henrique Araújo Costa.

⁵⁶ COSTA e COSTA, 2018.

⁵⁷ Para explicações sobre as fases, recomenda-se a leitura do artigo original de Costa e Costa, 2018, onde são explicitados os motivos para a divisão temporal desta forma.

Essa divisão de fases foi adotada para buscar padrões comportamentais dos autores ao longo do tempo. Assim, a distribuição de participação dos atores como requerentes em Ações Diretas de Inconstitucionalidade⁵⁸, conforme proposta de fases descritas na tabela acima, foi observada da seguinte maneira:

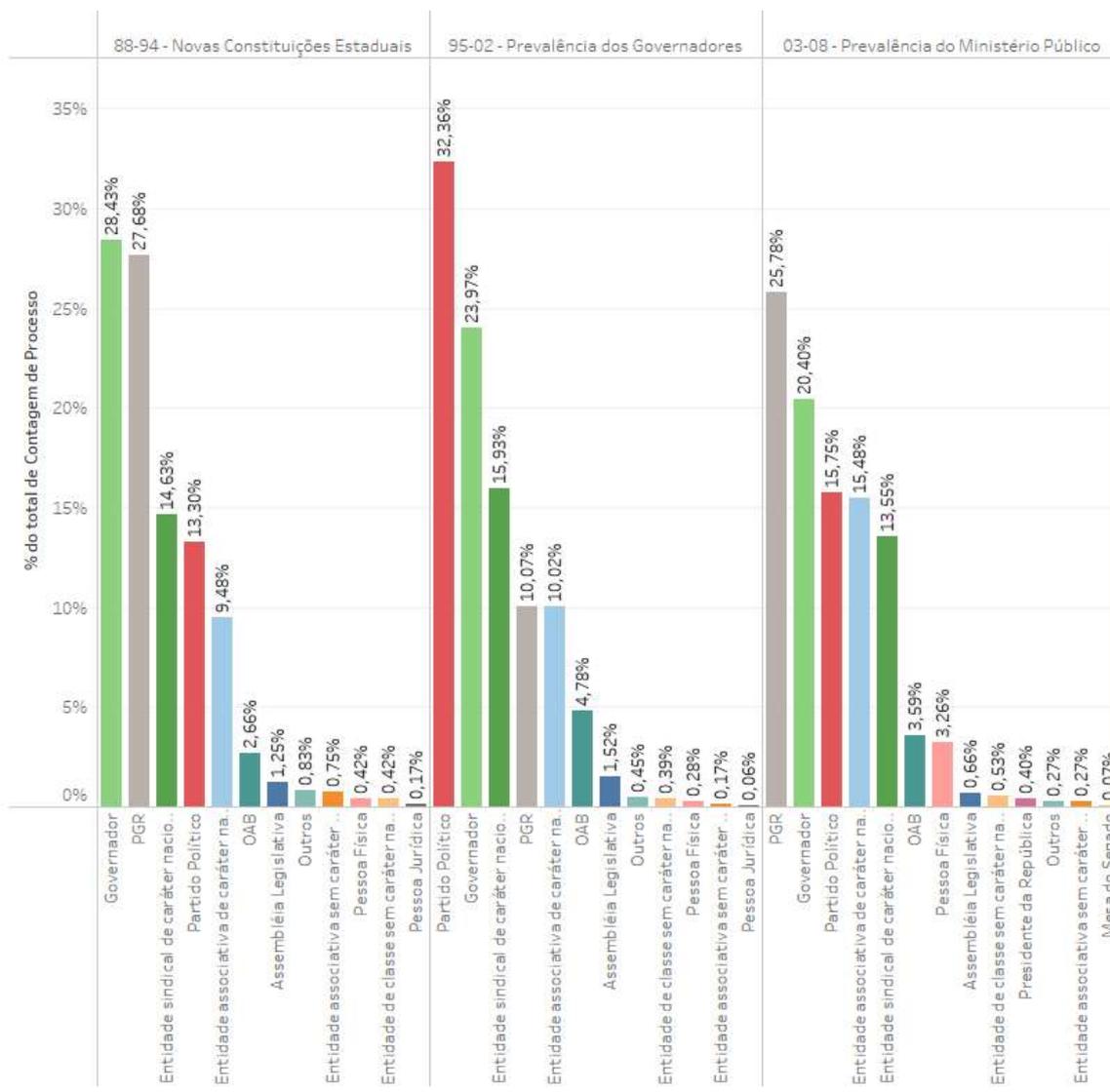


Gráfico 2 - Percentual de participação de Requerentes por Fase - Fases 1 a 3.

⁵⁸ A escolha pela análise apenas das ADIs se deu em virtude da complexidade na extração dos dados das demais categorias, bem como pela disponibilidade dos dados de ADIs já extraído e catalogados. Pesquisa que analise outras categorias, principalmente ADPFs podem apontar outros resultados. Ainda assim, destaca-se que as ADI são as principais ações propostas no STF e são uma importante forma de análise.

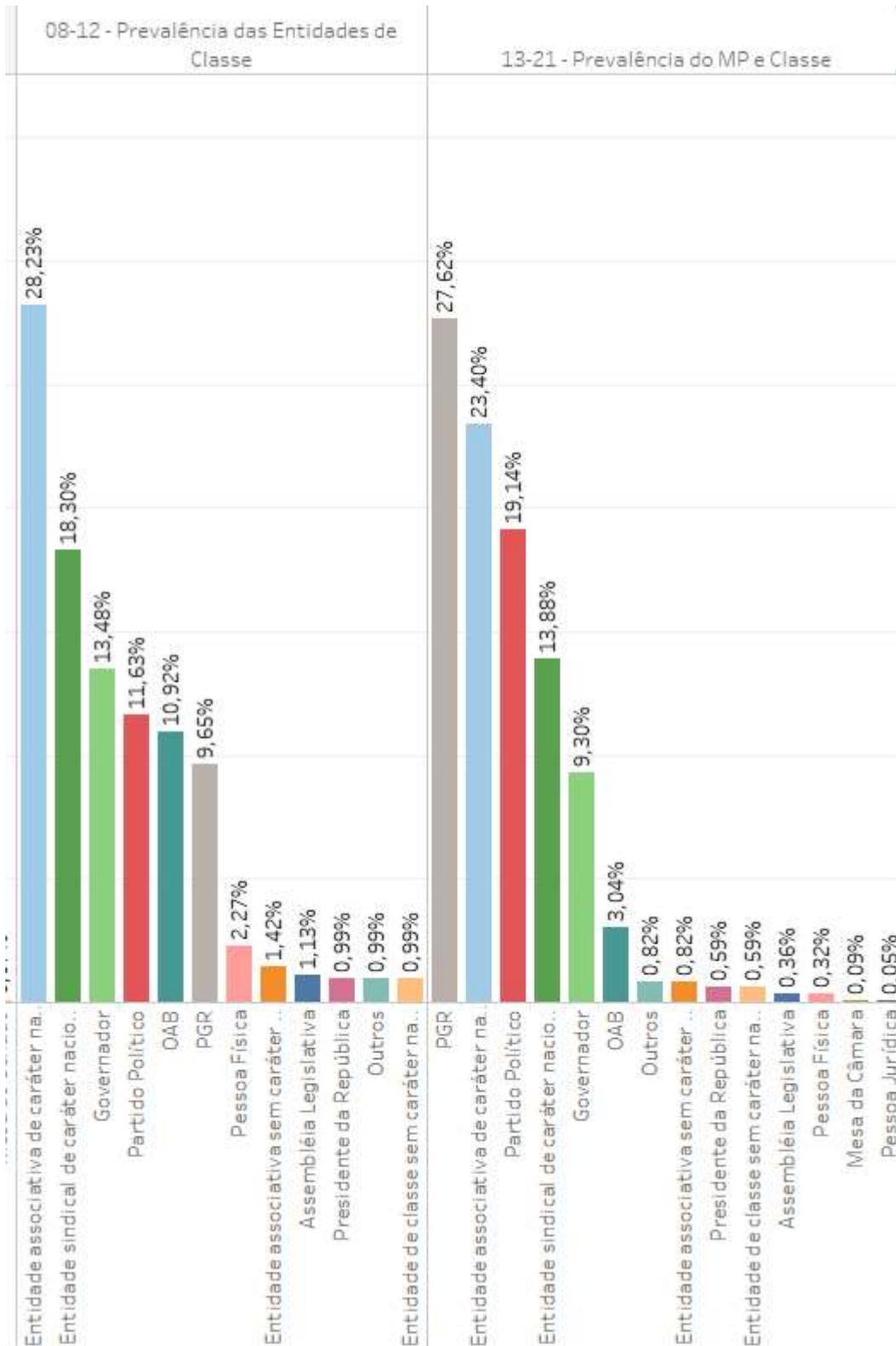


Gráfico 3 - Percentual de participação de Requerentes por Fase - Fases 2 a 5.

Os gráficos indicam que nos primeiros seis anos da Constituição os governadores, PGR, entidade sindicais e partidos políticos foram os principais atores do Controle Concentrado de Constitucionalidade.

Na segunda fase, vemos que os partidos políticos tiveram grande atuação, seguidos dos governadores e dos sindicatos. Chama atenção que os partidos tenham prevalência nessa fase, pois as pesquisas de Costa e Costa apontam para a prevalência de governadores no período. Tal fato pode ser devido à análise agrupada de atores em detrimento da análise dos atores individualizados como abordagem metodológica. Ou seja, enquanto uma pesquisa adota um requerente por ação, nesta foi possível quantificar a participação de mais de um ator na mesma ação, o que altera os dados.

Neste caso, a diferença metodológica entre os trabalhos traz reflexões importantes sobre essa fase e, ao apresentarem recortes diferentes sobre o mesmo objeto, apontam para a seguinte conclusão: entre os anos de 1995 e 2002, os Governadores foram o grupo que apresentaram o maior número de ações. Por outro lado, os partidos políticos, principalmente de oposição ao governo de FHC, atuaram muitas vezes em conjunto, movendo ações subscritas por vários partidos ao mesmo tempo, o que levou esse grupo a ter o maior número de contagens de participações em ações durante o período, ainda que não tenham o maior número de ações propostas.

Na terceira fase vemos a grande participação da PGR no debate constitucional, explicada pela troca de governos FHC para o governo Lula e a propositura de ações pelo novo PGR de demandas represadas. Esse grande número de ações foi chamado de “Efeito Fonteles”, conforme explicam Costa e Costa⁵⁹ :

Esse pico de ajuizamentos foi lido como uma evidência da consolidação da via de judicialização, mas uma análise mais pormenorizada mostra que se tratou de uma situação atípica, que poderíamos chamar de “Efeito Fonteles”, pois é decorrente das escolhas estratégicas de Cláudio Fonteles, Procurador que atuou como chefe do Ministério Público da União nesse período e que passou a usar critérios menos restritivos na definição de

⁵⁹ COSTA e COSTA, 2018.

quais representações dirigidas à PGR (pelos demais órgãos do próprio MP ou por outros atores sociais) dariam margem ao ajuizamento de ADIs.

Na quarta fase, observamos o exponencial avanço das entidades associativas de caráter nacional e dos sindicatos no debate constitucional, ao ponto de aquelas superarem os governadores e os partidos políticos (mesmo juntos não superam as entidades associativas), bem, como a PGR. Essa fase pode ser considerada a de maior atuação dessas entidades até o momento.

Na quinta fase, até os dias de hoje, vemos que as associações mantiveram o volume alto de participações no controle concentrado e a PGR retomou seu protagonismo no debate constitucional.

Para o foco principal desse trabalho, a atuação do movimento associativo no Controle Concentrado de Constitucionalidade, observa-se um aumento gradual da participação relativa das associações de caráter nacional ao longo das fases. Tal incremento pode ser explicado pelo aumento da maturidade das associações e, mesmo, a criação de novas associações ao longo do tempo como forma de alcançar a legitimidade para propor ações no Controle de Constitucionalidade:

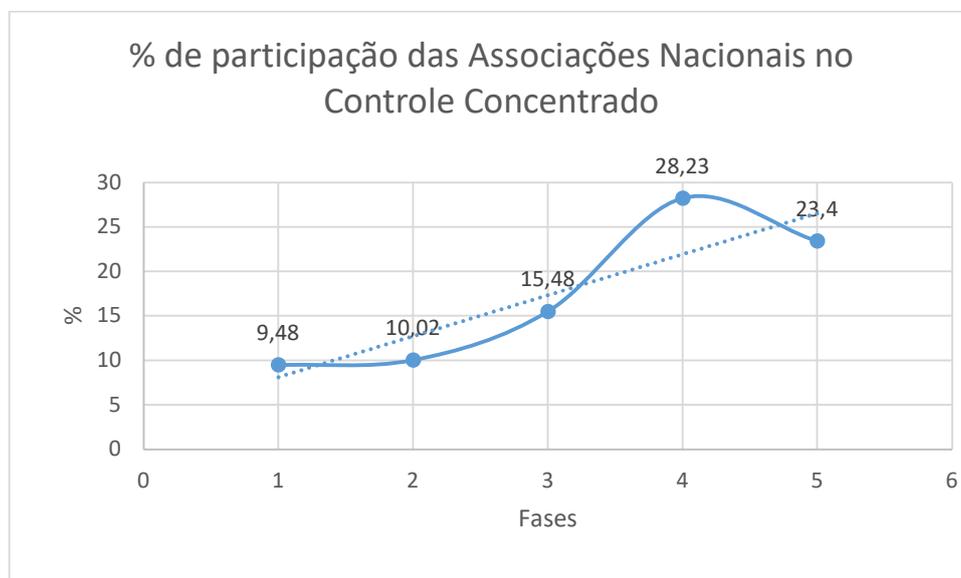


Gráfico 4 - Percentual de participação das associações nacionais no controle concentrado por fase.

Esse aumento ressalta a importância de estudos que analisem o papel das associações no cenário jurídico nacional, trazendo consciência aos atores do debate

constitucionais. Essa participação das associações será tema do Capítulo 3 desse trabalho, onde serão feitas considerações adicionais sobre o tema.

2.3 Norma Federal X Norma Estadual

Outro recorte importante para a compreensão da atuação dos diferentes atores do Controle Concentrado de Constitucionalidade é qual a origem da norma que está sendo questionada, se ela é federal ou estadual.

Essa leitura auxilia a compreender qual a origem dos principais embates constitucionais, se são de conflitos de entendimentos locais ou nacionais. Nesse sentido, também é importante reconhecer o avanço metodológico desenvolvido por Costa e Costa⁶⁰, que reforça a importância desse recorte:

A pesquisa também evidencia que a segmentação entre Ações de Controle de Atos Federais (ACAFs) devem ser tratadas de forma independente das Ações de Controle de Atos Estaduais (ACAEs), pois os padrões de ajuizamento dos vários atores relevantes são bastante diversos dentro desses universos. As impugnações de atos municipais também devem ser tratadas de forma destacada, mas ainda são pouco numerosas e não seguem padrões claros, embora seja perceptível nos últimos anos um crescimento ligeiro da atuação nesse campo da PGR e das Entidades de Classe.

Conforme abordado no Capítulo 1, alguns atores, como as associações e os governadores, têm que cumprir o critério de pertinência temática para terem suas ações conhecidas na Suprema Corte. Por essa razão, devem demonstrar que a norma questionada tem impacto direto nas suas esferas de competência.

A seguir, são apresentados os dados dos oito principais questionadores de normas estaduais e federais por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, que foram escolhidos pela sua relevância no debate constitucional:

⁶⁰ COSTA e Costa, 2018.

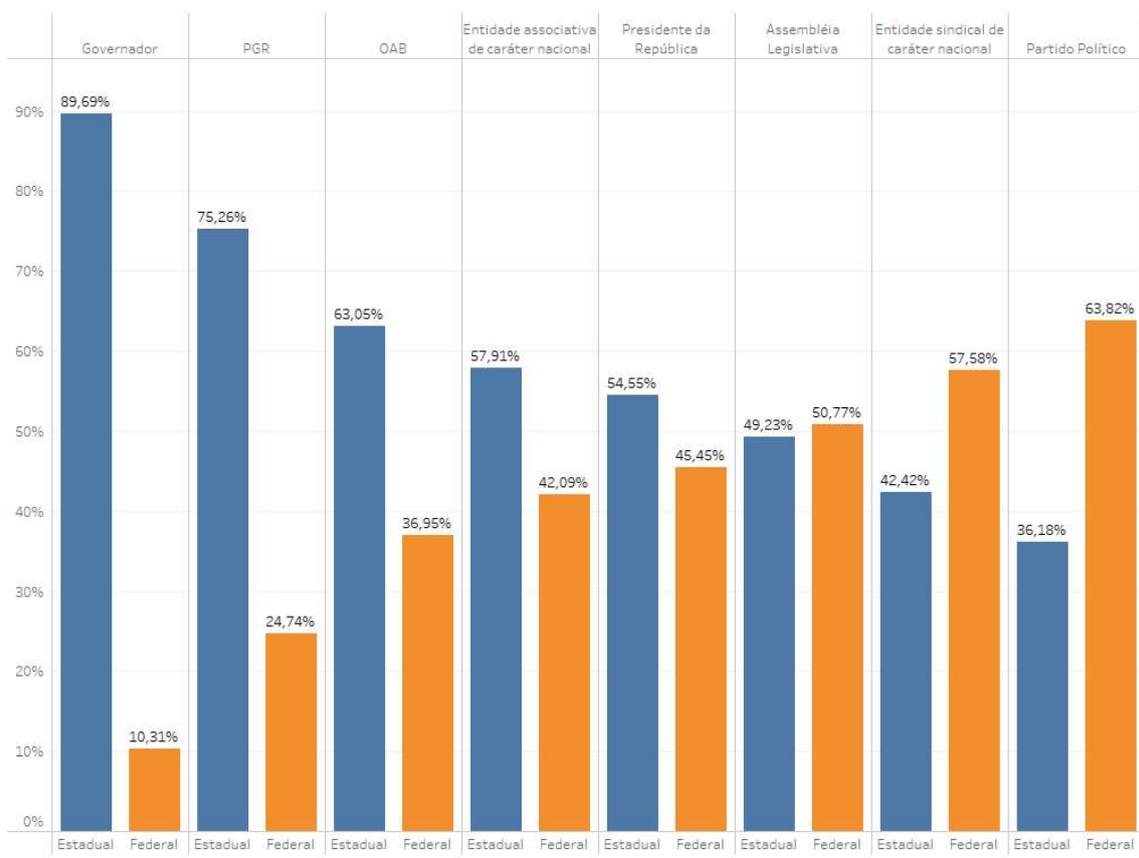


Gráfico 5 - Origem da Norma Atacada (Federal ou Estadual) por Categoria de Atores.

Os Governadores questionam principalmente normas estaduais. Essa prevalência possivelmente ocorre pela aplicação do requisito da pertinência temática que, segundo definido pela jurisprudência do STF, limita a propositura de ações pelos governadores à análise da real relação da norma questionada ao executivo estadual. Outra hipótese que pode auxiliar na compreensão desse indicador é que os governadores levam as disputas legislativas estaduais com as Assembleias Legislativas para a decisão da Suprema Corte, notadamente os temas em que foram vencidos nos debates nos estados. Além deles, a PGR, as associações, e a OAB também questionam mais normas estaduais do que federais.

Enquanto isso, os partidos políticos dão prevalência para assuntos federais, o mesmo que o ocorre com entidades sindicais. Nestes casos, a prevalência de questionamento de normas federais pelos partidos políticos pode decorrer do debate de normas eleitorais, definidas apenas em nível federal, nos termos do art. 22, I, da CF/88, e de grande interesse partidário. Enquanto isso, a prevalência de questionamentos de normas federais por sindicatos possivelmente se explica pela

pertinência temática e pelas competências legislativas exclusivas da União para normas trabalhistas, também prevista no art. 22, I, da CF/88, que gerariam mais conflitos com normas federais.

Por fim, observa-se que as Assembleias Legislativas e a Presidência da República têm equilíbrio entre normas federais e estaduais, ainda que sua amostra de Ações seja bem menor que as demais.

Outra forma interessante de observar esses dados é mudando a origem da observação da categoria questionante para a origem da norma, tentando compreender quem são os principais questionadores de determinado conjunto normativo do ente federativo, conforme demonstrado a seguir:

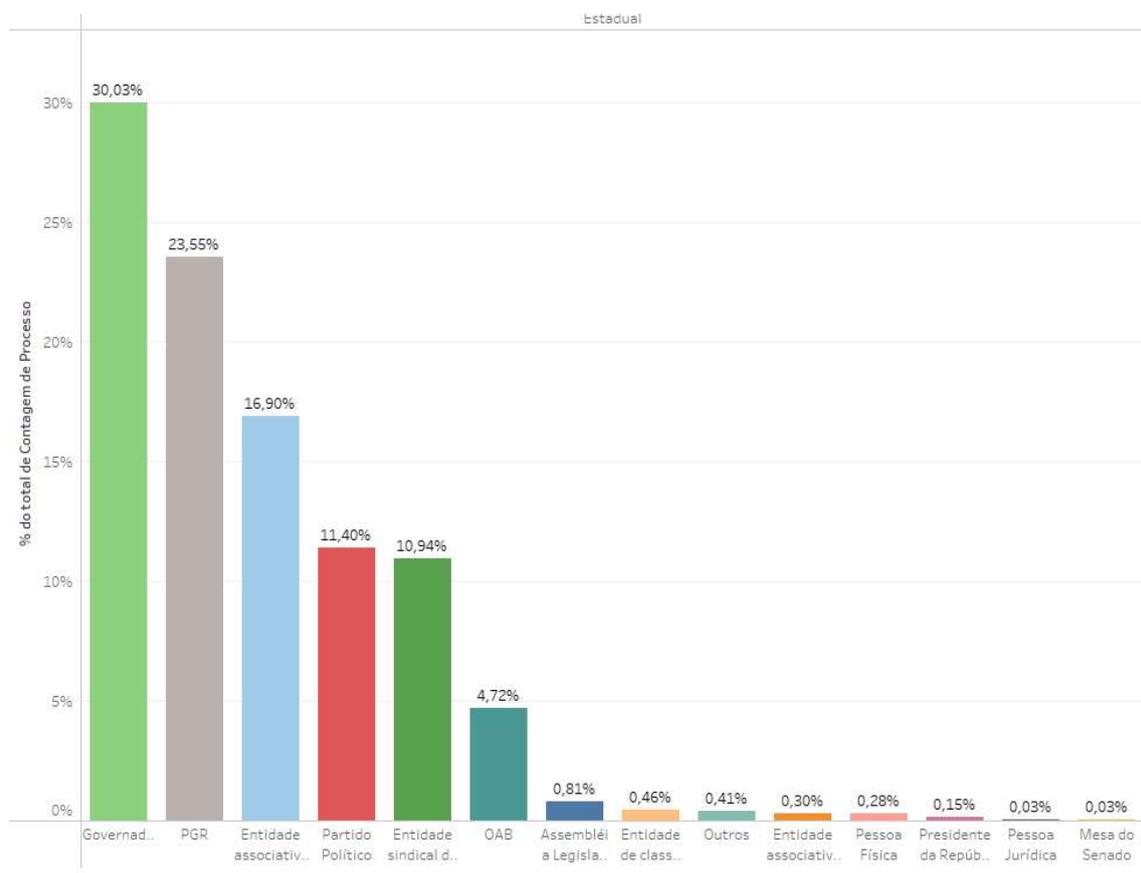


Gráfico 6 - Análise de Categoria de Ator a questionar normas Estaduais por meio de ADIs.

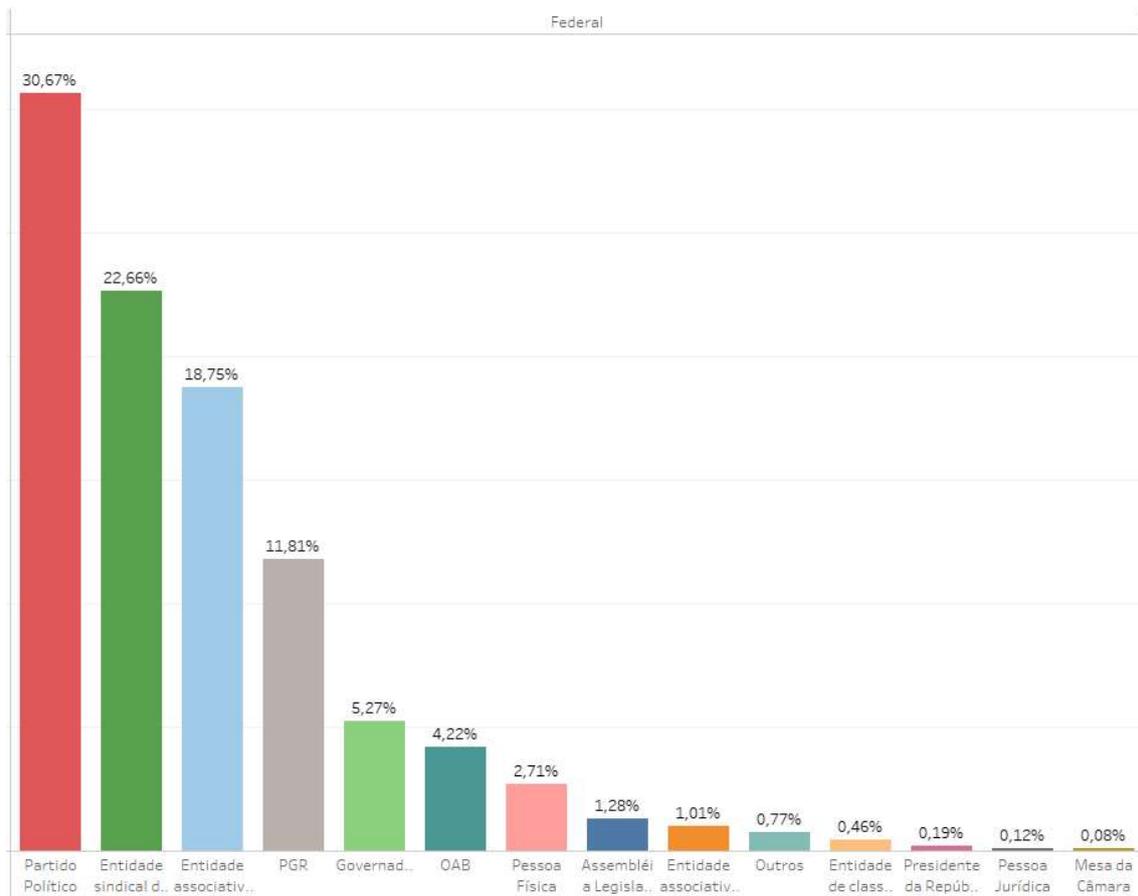


Gráfico 7 - Análise de Categoria de Ator a questionar normas Federais por meio de ADIs.

A análise conjunta dos gráficos aponta que os critérios de pertinência temática direcionam a atuação dos diferentes entes para as normas do seu respectivo ente federativo, tolhendo sua atuação em temas mais amplos que seus interesses específicos.

Os governadores são os principais questionadores de normas estaduais, seguidos do PGR. Enquanto isso, partidos políticos, entes obrigatoriamente nacionais, são os principais questionadores de normas federais, seguidos das entidades sindicais.

Sobre a atuação dos Governadores, ainda em 2013, Costa e Benvindo⁶¹ notaram os afeitos da aplicação da pertinência temática na atuação dos Governadores quando considerada a possibilidade de questionamento de normas federais e estaduais:

⁶¹ Costa e Benvindo, 2014, pág. 69.

Diferentemente do que ocorreu no que toca à OAB, a participação dos governadores deu-se especialmente na garantia de direitos fundamentais e na defesa do erário. Os critérios de pertinência temática impostos aos governadores provavelmente foram a causa de não haver nenhum resultado positivo de sua atuação para anular leis federais com base em violação de direitos fundamentais, pois todas as ações procedentes foram ADI-E.

Os pesquisadores notaram essa atuação maior de Governadores contra leis estaduais, e diagnosticaram alguns picos de atuação destes contra normas federais e estaduais. Segundo os autores, os governadores se uniram para atacar uma Resolução sobre endividamento dos estados, quando 12 governadores diferentes impugnam a mesma Resolução n. 117 do Senado Federal, em dezembro de 1997.

Sobre as normas estaduais, os autores detectaram um grande pico de apresentação de ações contra normas estaduais entre os anos de 1989 e 1991, quando as constituições estaduais foram promulgadas e ocorreu grande litigância por parte dos governadores no STF. Os autores concluíram também que “Desde então, a impugnação de normas das constituições estaduais se reduziu bastante, e a impugnação da legislação estadual infraconstitucional se tornou majoritária.”

No caso da pertinência temática, Noronha⁶² descreveu os efeitos limitadores à atuação dos legitimados:

O (re)desenho da legitimidade das entidades de classe pela jurisprudência do Supremo praticamente anulou a possibilidade das entidades de pleitear a defesa de interesses fundamentais da sociedade, especialmente pela exigência de pertinência temática. (...) A fixação dessa jurisprudência defensiva esvazia sobremaneira a potencialidade que essas entidades têm de atuar em defesa de interesses mais gerais.

⁶² NORONHA, 2015.

2.4 Principais Categorias de Amicus Curiae

Amicus curiae, termo de origem latina que significa amigo da corte, é um instituto que remonta à antiguidade em que os julgadores, antes da decisão, ouviam pessoas que traziam informações e pontos de vista importantes sobre a controvérsia jurídica sendo julgada.

A primeira previsão legal desse efetiva do *amicus curiae* no Controle de Constitucionalidade Concentrado está contida na Lei nº 9.868/99, posteriormente, alterada pela Lei nº 12.063/09:

Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade. (...) § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Segundo a autora Letícia França Corrêa⁶³, a função dos *amici curiae* nos processos constitucionais seria fortalecer a legitimação das decisões tomadas pela corte, principalmente nos casos de maior repercussão social. Esse efeito aconteceria por meio da democratização pluralizadora, em que os argumentos dos diferentes grupos de interesse da sociedade são considerados no processo de construção da jurisprudência constitucional. Nesse sentido, importante destacar a advertência feita por Letícia sobre o efeito aparente e o efeito real da participação dos *amici* no processo constitucional:

Por outro lado, a função mais celebrada pelos ministros do STF, a de legitimação por democratização figura como a mais complexa e dificilmente identificável. Ocorre que podem ser identificados dois níveis distintos, porém complementares, de efetividade da referida função, quais

⁶³ CORRÊA, Letícia França, “A figura do *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal”, disponível em http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2012/relatorios_pdf/ccs/DIR/JUR-Let%C3%ADcia%20Fran%C3%A7a%20Corr%C3%AAa.pdf, conforme acesso em 05/02/2022

sejam, o procedimental e o material, assim como ocorre na utilização da audiência pública.

Como consequência dessa divisão temos que a mera aceitação formal de *amici curiae* em um processo de controle de constitucionalidade pode reverter em uma legitimação democrática superficial. Enquanto isso, a efetiva atenção, na construção da decisão final, aos dados trazidos pelos amigos pode evidenciar que são dotadas de peso as participações dos terceiros, o que implica numa verdadeira pluralização argumentativa e informacional do Tribunal.

Para o presente trabalho, é relevante observar que, considerando o efeito da inclusão democrática de atores no controle concentrado, ainda que de difícil comprovação como alertado pela autora, quanto mais uma categoria de atores atua como *amicus curiae* no Supremo, pelo menos em tese, mais seus argumentos são ouvidos pelos ministros e considerados ao longo da construção da jurisprudência nacional. Ainda que isso não seja uma regra constante, no campo hipotético, um grupo social que participa mais como *amicus curiae*, teria maior capacidade de moldar o arcabouço jurídico pátrio a seu favor.

Assim, estudar quais são os principais grupos de *amici curiae* tem relevância para compreender quais os atores que modulam a jurisprudência brasileira na Suprema Corte. Feitas essas considerações sobre o instituto do amigo da corte, a seguir são apresentados os dados quantitativos obtidos nesta pesquisa sobre a participação de diferentes categorias de atores nos debates constitucionais como amigos da corte.

2.4.1 - Quem são os Amici Curiae das Ações no STF?

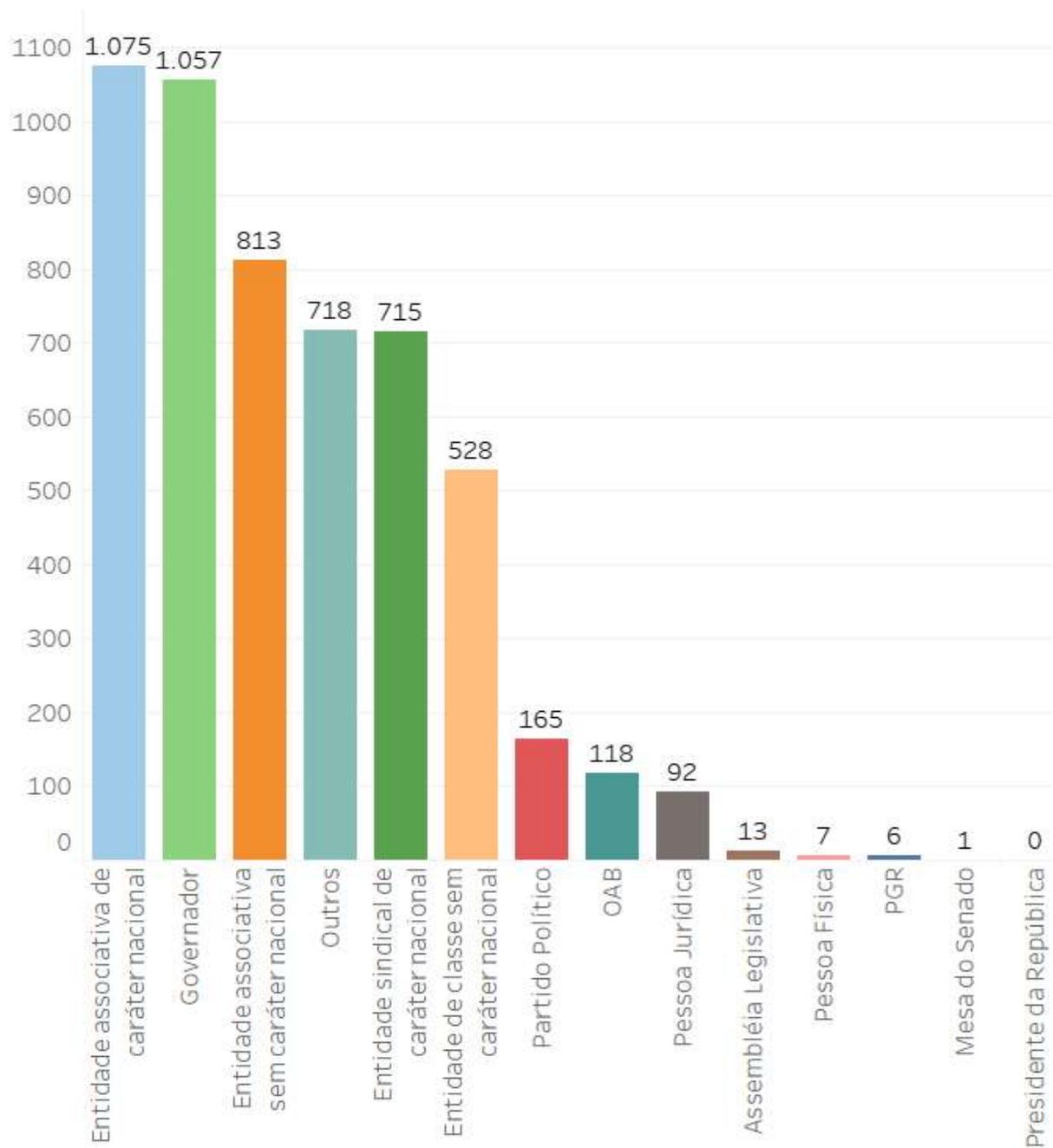


Gráfico 8 - Amicus curiae por categoria de entidade.

A análise dos dados classificados apontou novamente o protagonismo das associações como participantes do debate do Controle Concentrado de Constitucionalidade. Associações de caráter nacional foram as maiores partícipes como *amici curiae*, com 1.075 participações. Em seguida, vieram os governadores com 1.057 e logo depois, as associações sem caráter nacional, com 813

participações como *amicus* em processo no STF. As entidades sindicais de caráter nacional atuaram em 718 ocasiões, e as entidades de classe de cunho estadual em 715 ocasiões.

Conforme apontado no capítulo metodológico, essa classificação separa as associações com pautas nacionais das de cunho estadual e local. Essa diferenciação também é utilizada pelo STF para verificar quais associações são legitimadas para propor ações do Controle de Constitucionalidade conforme exposto no capítulo anterior. No caso, as associações sem caráter nacional não são legitimadas, mas participam nos debates do debate constitucional levando suas opiniões, visões de mundo e até estudos por meio da participação como *amicus curiae*.

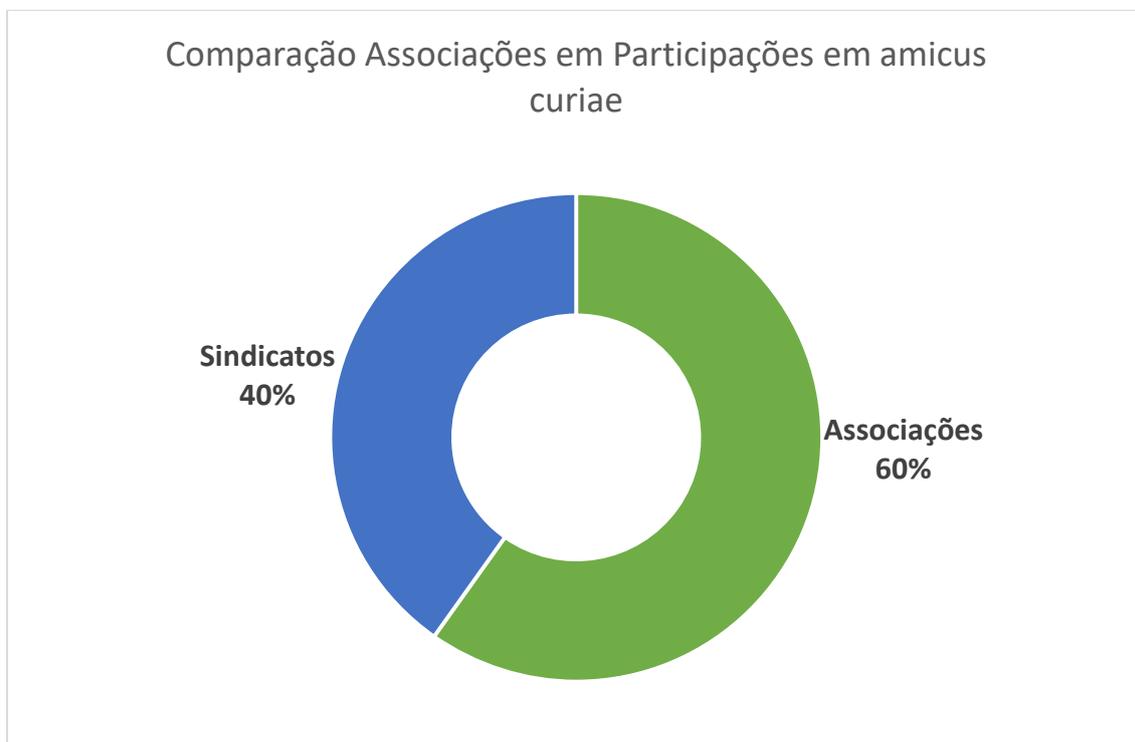


Gráfico 9 – Comparação da proporção entre associações e sindicatos em participações como *amicus curiae* no Supremo.

Além disso, chama atenção o protagonismo das associações frente aos sindicatos. As associações atuam em proporção de 6 para 4 em relação aos sindicatos na participação como *amicus curiae*, reforçando sua posição de destaque no debate constitucional Brasileiro.

Concluída a análise dos *amici*, A seguir serão apresentadas análise e estatísticas específicas sobre os sindicatos e associações.

2.5 Sindicatos

Diferentemente das associações, os sindicatos possuem requisitos de criação mais complexos, conforme regulação específica previstas nos arts. 511 e seguintes da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, além dos artigos do Título II do Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB), e do Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939 e possuem direitos e deveres mais complexos que as Associações. Assim, há certa barreira para sua criação e o registro do sindicato depende de autorização do respectivo órgão do Ministério/Secretaria do Trabalho.

Assim como as Associações, os sindicatos foram classificados entre sindicatos de caráter local ou nacional, e em relação à categoria de pessoas físicas ou jurídicas sindicalizadas, permitindo agrupar os atores em grandes grupos de análise.

Classificação	Explicação
Trabalhadores	Sindicatos representativos de categorias obreiras, conforme art. 511, §2º da CLT. Nessas categorias estão os sindicatos de trabalhadores de grandes categorias profissionais como petroleiros, metalúrgicos, professores privados, entre outras tantas categorias profissionais. Também estão as centrais sindicais como a CUT e a Força Sindical.
Patronal	Sindicatos representativos das empresas agrupados por atividades econômicas, conforme art. 511, §1º da CLT. Possuem solidariedade de interesses econômicos em virtude de empreenderem atividades similares. Como exemplo, podem ser citadas a Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Transporte, entre outras.
Profissionais Liberais	Profissionais liberais, como médicos, arquitetos, engenheiros sindicalizados para a defesa dos seus interesses econômicos e sociais, com base no art. 511, §3º da CLT. Exemplo da Confederação Nacional de Profissões Liberais – CNPL.

<p>Servidores Públicos</p>	<p>Sindicatos formados por servidores públicos de diferentes categorias para defesa de seus interesses sociais e econômicos em comum, conforme art. 511, §2º da CLT. Exemplos de sindicatos de servidores: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – Andes, Sindicato Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Unafisco, Sindicato dos Servidores Penitenciários do Rio Grande do Sul – AMAPERGS, entre outros.</p>
<p>Outros</p>	<p>Sindicatos que não se enquadraram nas categorias acima descritas, mas que tiveram participação no debate constitucional, como confederações ligadas a esportes e confederações de religiosos. Exemplos: Confederação Brasileira de Futebol, Confederação Nacional dos Bispos do Brasil.</p>

Tabela 4 - Categorias de Classificação dos Sindicatos.

A partir da classificação acima, foram identificadas as partes e construídas as estatísticas sobre a participação de cada uma das categorias de sindicatos:

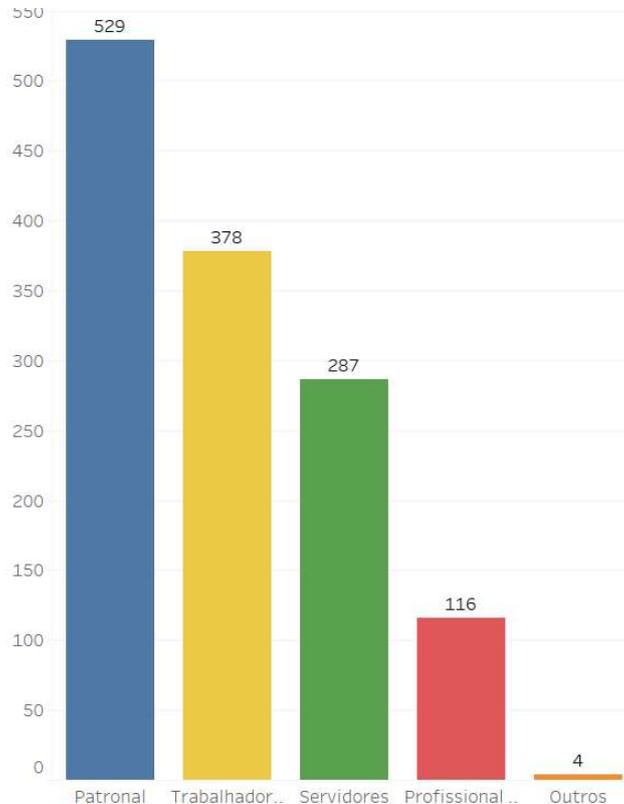


Gráfico 10 – Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade propostas por Sindicatos conforme Categoria Representada

Neste gráfico estão representadas as participações em ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade agregadas por categorias de sindicatos no Brasil. Dos 1.264 processos propostos por eles, 529 (40,26%) foram propostos por Sindicatos Patronais, 378 (28,77%) por sindicatos de trabalhadores, 285 (21,84%) por servidores e 116 (8,83%) por profissionais liberais.

Os números chamam atenção para como os sindicatos de empresas de diferentes ramos utilizam o Controle Concentrado de Constitucionalidade para promover e defender seus interesses econômicos. Uma hipótese a ser estudada é se estes sindicatos utilizam desses instrumentos para questionar a legislação tributária brasileira, considerada por muitos de extrema complexidade e de difícil observação.

2.5.1 - Sindicatos como *Amicus Curiae*

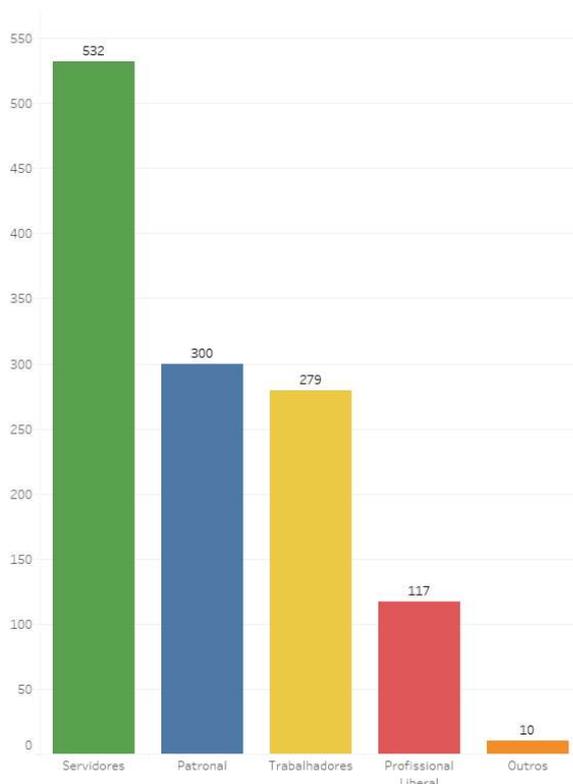


Gráfico 11 - Sindicatos como *amicus curiae* por categoria.

Os sindicatos de servidores foram os principais *amici* entre os sindicatos (42%), seguidos dos sindicatos patronais (24,23 %) e de trabalhadores (22,54%) e de profissionais liberais (9,45%). Diferentemente da análise realizada anteriormente sobre os requerentes, aqui vemos o protagonismo dos sindicatos de

servidores. Algumas hipóteses podem ser formuladas para explicar essa alteração: atuação conjunta entre sindicatos de servidores diante de alterações legislativas em direitos e deveres, bem como o menor custo para participação como *amicus* do que para propor uma ação.

2.6 Associações

As associações são importantes instrumentos jurídicos para organizar, legitimar e proteger a união de pessoas em prol de um assunto de interesse comum. Conforme discutido no Capítulo 1 deste trabalho, possuem poucos requisitos formais para registro e baixo custo para criação. Por isso mesmo, são utilizadas por pessoas dos mais diversos interesses possíveis, desde a criação de clubes recreativos, passando por grupos de pessoas em defesa dos animais, até a união de servidores públicos ou trabalhadores na defesa dos seus interesses econômicos e sociais comuns.

Por meio de uma construção jurisprudencial, o STF instituiu um mecanismo jurídico para barrar o acesso da maior parte das associações brasileiras ao Controle Concentrado de Constitucionalidade. Diferentemente do que foi decidido pelos Constituintes, que votaram pelo amplo acesso aos sindicatos e associações de caráter nacional, os Ministros do STF, desde o começo dos anos 90, pactuaram os requisitos para afunilar o acesso desses grupos ao debate constitucional direto.

Assim, apenas seletos grupos de associações conseguem ter suas ações conhecidas na Corte: foram identificadas aproximadamente 423 associações diferentes que participaram em ações com fundamento no art. 103, inciso IX. Além delas, aproximadamente outras 834 diferentes associações (nacionais ou locais) participaram como *amici* em debates no Supremo.

Considerando a população de atores atuando no Supremo Tribunal Federal, pode ser possível compreender a importância das associações no debate constitucional: foram identificados 989 requerentes e 1.932 *amici* com participação em pelo menos uma Ação na Suprema Corte. Nesse sentido, quando consideramos a população de atores do controle concentrado, vemos que as

associações representam um número de 42% dos requerentes e aproximadamente 43% dos participantes como amigos da corte, o que resulta num conjunto importante de atores constitucionais no aspecto quantitativo.

Entretanto, se pensarmos que existem um universo de 236.950 fundações privadas e associações sem fins lucrativos em 2016 no Brasil⁶⁴, esse é um diminuto número de atores constitucionais: apenas 0,17% participaram em ações no Supremo Tribunal Federal, e um número menor ainda teve suas ações conhecidas e analisadas pela Suprema Corte. Esse número indica a possibilidade que há um potencial maior para a atuação desses atores caso os requisitos de pertinência temática e de âmbito nacional não fossem tão restritivos, pois um número maior de associações poderia trazer novos temas e questões relevantes para o debate constitucional da Suprema Corte.

Esse filtro de atores, por sua vez, impacta diretamente nos temas, na pauta e na agenda dos debates constitucionais nacionais, pois apenas assuntos de interesse de algumas associações conseguem preencher os requisitos para ter seu pleito analisado. Mas quais são as associações que conseguem questionar elementos constitucionais na Suprema Corte? É o que esse item busca iniciar a análise, para, no capítulo seguinte, esmiuçar ainda mais os dados, especialmente para o principal grupo de associações: servidores públicos.

As associações atuantes no Supremo Tribunal Federal foram classificadas de acordo com a origem dos membros que as integram, nas seguintes categorias:

Classificação	Explicação
Trabalhadores	Associações de trabalhadores de diferentes categorias. Diferentes categorias profissionais se unem em associações, seja por não preencherem os requisitos para formar um sindicato ou por não desejarem ou poderem fazê-lo. Exemplos: Associação dos Camelos e ambulantes de Catanduva, Associação dos Engenheiros da Petrobrás – AEPET.

⁶⁴ “As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016” / IBGE, Coordenação de Cadastro e Classificações. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 105p. – (Estudos e pesquisas. Informação econômica, ISSN 1679-480X; n. 32). Inclui bibliografia e glossário. ISBN 978-85-240-4486-1, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>

Patronal	Associações que agregam empresas de categorias econômicas com interesses semelhantes. Geralmente, possuem solidariedade de interesses econômicos em virtude de empreenderem atividades similares. Como exemplo, podem ser citadas a Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL, Associação Brasileira de Imprensa, Associação Brasileira de Supermercados – Abras.
Profissionais Liberais	Associações de profissionais liberais, como médicos, advogados, arquitetos, engenheiros que se unem para defesa de interesses em comum. Nessa categoria estão associações de advogados que se unem em torno de ramos diferentes do direito. Exemplos dessas associações: Associação Brasileira de Engenheiros Rodoviários – ABER, Associação Brasileira de Criminalísticas – ABC, Instituto Brasileiro de Direito de Família-IBDFAM.
Servidores Públicos	Associações formadas por servidores públicos de diferentes categorias para defesa de seus interesses sociais e econômicos em comum. Aqui estão associações de servidores que não desejaram ou não puderam (por restrições legais) criar sindicatos. Além disso, dissidências locais de sindicatos que convergem seus interesses para associações. Exemplos: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, Associação Nacional dos Membros do MP – CONAMP e Associação dos Delegados de Polícia do Brasil.
Órgãos Públicos	Associações criadas para defender os interesses de órgãos públicos. Essa interessante categoria mostra a pluralidade de interesses que podem ser defendidos por meio de associações, que congregam inclusive órgãos públicos na defesa de interesses institucionais comuns. Exemplos: Confederação Nacional dos Municípios, Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras- ABRASF, Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais – ABIPEM.
Outros	Associações que não se enquadraram nas categorias acima descritas, mas que têm alguma participação no debate constitucional, como ONGs, institutos em prol da defesa de portadores de certas doenças etc. Exemplos: Academia Brasileira de Ciências, Associação Bichos

	Gerais, Associação de Apoio Cannabis Esperança-Abrace, Associação Brasileira de Eleitores – ABRAE.
--	---

Tabela 5 - Categorias de Associações atuando no Supremo Tribunal Federal.

Expostas as principais categorias e explicadas e exemplificadas cada uma delas, a seguir são apresentados os principais dados estatísticos obtidos a partir da metodologia proposta por esta pesquisa.

2.6.1– Quais categorias de associações participam mais do debate constitucional brasileiro?

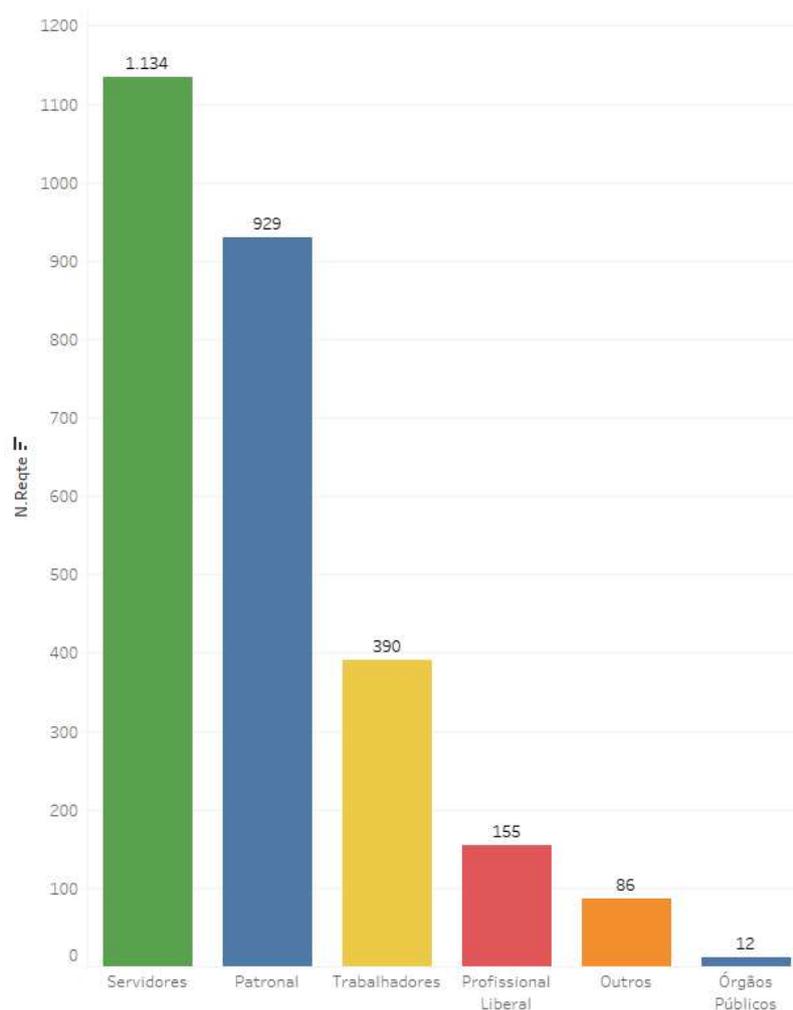


Gráfico 12 - Ações propostas por Categoria de Associação

O quadro acima descreve quantas ações cada categoria de associação participou no Supremo. Da sua análise, é possível depreender que as associações de servidores públicos são protagonistas de 1.134 (41,91%) das 2.706

participações em ações propostas por associações no Supremo Tribunal Federal. Em seguida, acompanhando a tendência apontada no tópico anterior, que analisou a atuação de sindicatos, as associações patronais representam 34,33% das ações propostas. As associações de trabalhadores representam 14,41% das ações, seguidas por profissionais liberais com 5,73%.

O grande número de ações propostas por associações de servidores públicos reforça a necessidade de estudos como o ora realizado que visa compreender como essas associações se utilizam do Controle Concentrado de Constitucionalidade para defender os interesses dos seus associados. Nesse sentido, o próximo capítulo irá explorar os dados sobre a atuação dessas associações, tentando compreender quais são as carreiras mais atuantes, como procedem e, tentar analisar a taxa de sucesso dessas associações no Supremo Tribunal Federal, bem como outras tendências e testes de hipóteses.

2.6.2 Associações como *amicus*

As associações que não preenchem os requisitos de legitimidade previstas pela jurisprudência da corte podem participar de processos por meio do instituto do *amicus curiae*. Conforme indicado no tópico 2.4, as associações de caráter nacional são as principais partícipes de processo como *amicus*, e, em terceira posição, estão as associações regionais ou locais. Estas, não conseguem pautar temas de seu interesse diretamente por meio de ações de Controle Concentrado, mas podem participar como amigos da corte em processos, desde que preencham requisitos como atuar na área do tema constitucional discutido e ter interesse no tema de repercussão geral da controvérsia em julgamento.

Essa abertura é utilizada por um grande número de associações de caráter local, ou mesmo as que possuem ampla capilaridade nacional, mas que não conseguem provar todos os requisitos necessários para propositura ou não desejam ingressar diretamente com uma ação constitucional. Nesses casos, a participação como *amicus* permite, pelo menos teoricamente, que os argumentos dos seus associados sejam considerados e sua atuação percebida pelos seus associados, pela sociedade e pela mídia, auxiliando na consecução dos seus interesses.

O gráfico a seguir apresenta os dados quantitativos da participação das diferentes classes de associações como *amicus* no STF:

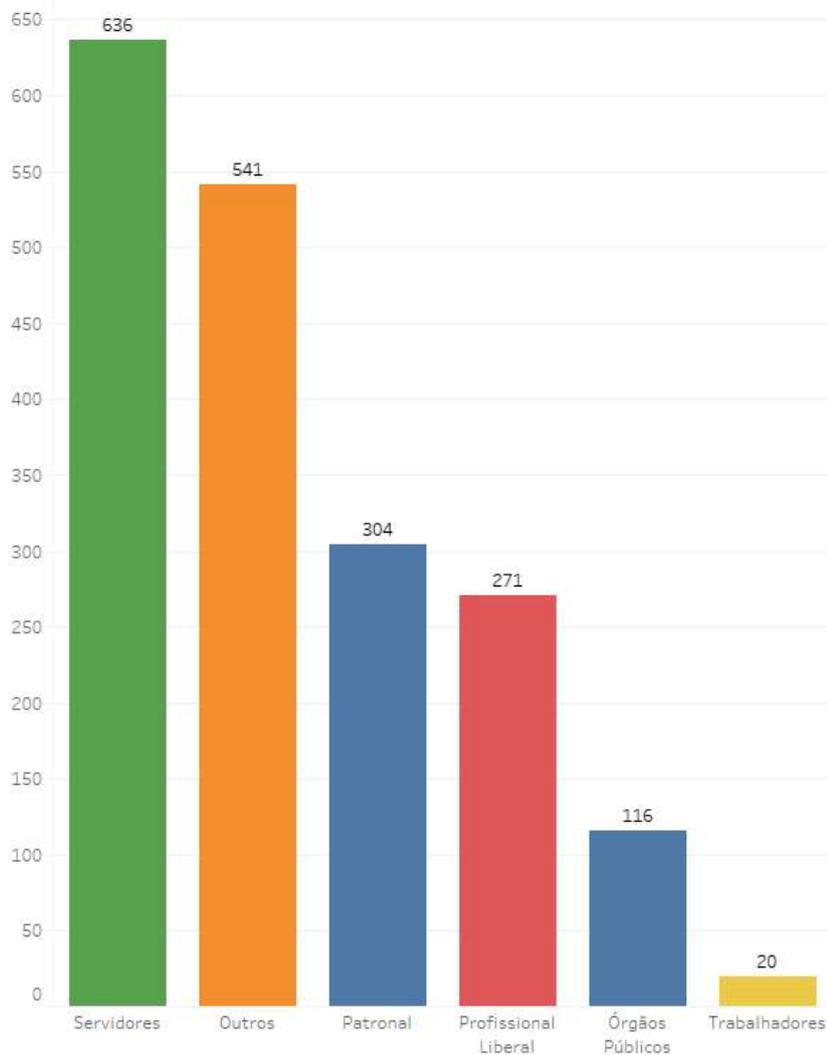


Gráfico 13 – Participações de associações como *amicus curiae* no STF por categoria.

Novamente, as associações de servidores públicos ganham destaque na elevada participação nos debates constitucionais. Associações de temas diversos, grupos de acadêmicos, religiosos, protetores dos animais, etc., catalogados como outros, são a segunda categoria que mais atuou nos debates como amigos da corte.

Em seguida, vemos que as associações patronais são as terceiras que mais participam como *amicus*, representando interesses econômicos de diferentes ramos empresariais, seguidos de profissionais liberais, notadamente as diversas associação de advogados que se unem em associações para estudar, desenvolver e defender os diferentes ramos de estudo do direito ou mesmo para defesa de

minorias de direitos. Em seguida, vemos a atuação de associações de órgãos públicos e por fim de associações de trabalhadores, que atuaram em menor medida que as demais, mas que são mais representados por sindicatos do que por associações.

Os dados desse capítulo indicaram a força que o associativismo tem nos debates constitucionais, seja apresentando ações, ou debatendo e oferecendo seus pontos de vista. A seguir, são aprofundados os dados sobre a principal categoria de associação: dos servidores públicos brasileiros.

Capítulo 3. A Influência das Associações de Servidores Públicos na Construção da Jurisprudência do STF

As associações de servidores públicos brasileiros são a principal categoria de associações a mover ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade no STF, bem como de participar como *amicus curiae* nos processos de seu interesse. Esse capítulo explora os dados levantados sobre essas associações e tenta compreender quais são as principais carreiras de servidores a utilizar essa legitimidade, bem como, tentar observar tendências e levantar hipóteses sobre suas atuações na Suprema Corte.

Inicialmente, são exploradas as participações de associações de servidores públicos como requerentes e *amicus* em ações do Controle Concentrado. Posteriormente, avançando e aprofundando o cruzamento de dados, são estudadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelas associações de servidores públicos ao longo do tempo, por meio de uma análise cronológica em fases, bem como é analisada a origem da norma do questionamento constitucional, se de origem federal ou estadual, como uma forma de compreender a atuação das respectivas categorias funcionais com o ordenamento jurídico estadual e nacional.

3.1 – Quais carreiras de servidores atuam mais como *amicus curiae*?

Uma das principais formas de atuação das associações de servidores públicos, e das associações em geral, é a participação em ações como *amicus Curie*. O gráfico a seguir mostra o número de participações de associações por carreira de servidores:

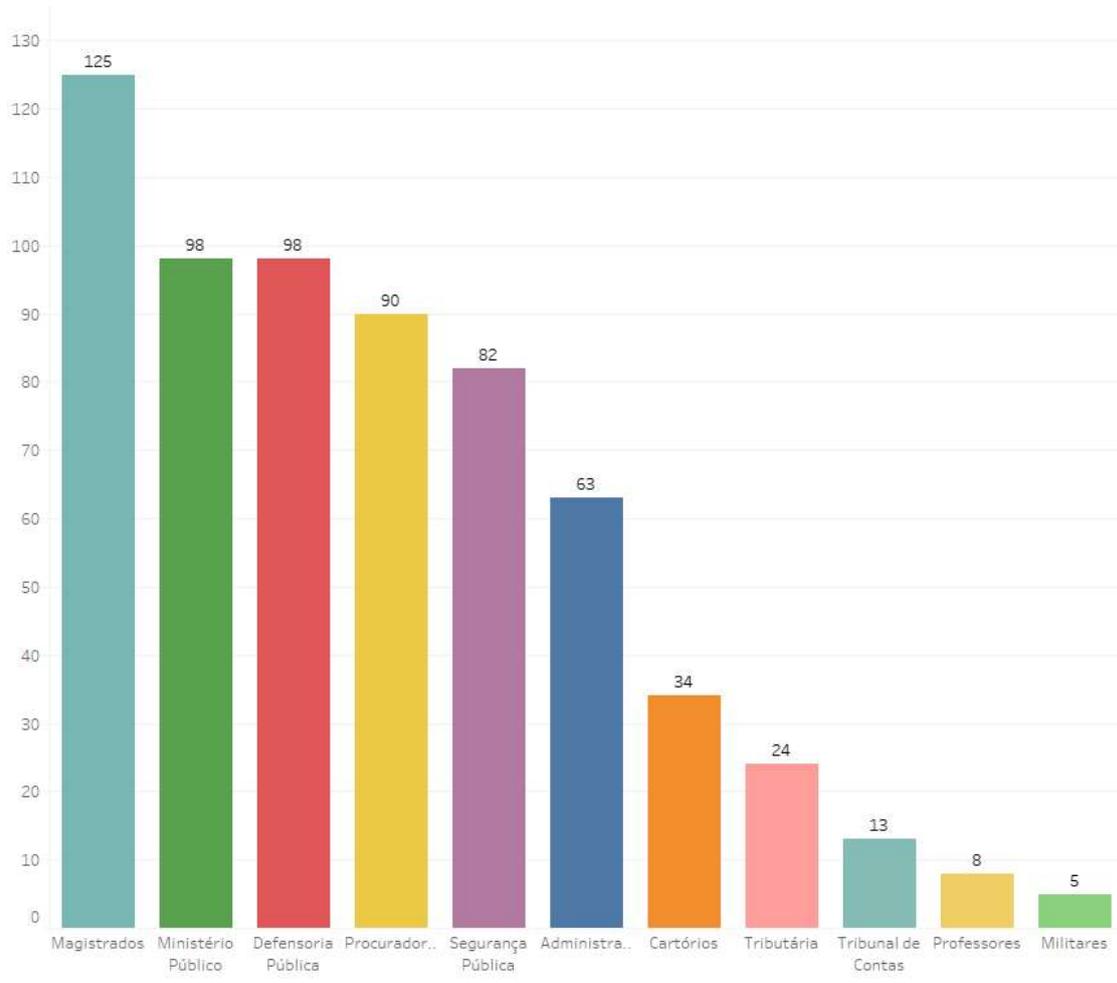


Gráfico 14 - Participação de Associações de Servidores Públicos como *amicus curiae* segmentado por carreira.

No gráfico é possível constatar que as associações da magistratura são as que mais participam dos debates constitucionais como *amicus*, seguidos da defensoria pública e do ministério público e posteriormente das associações de procuradores e de integrantes das carreiras de segurança pública.

Em um primeiro momento, aponta-se como as carreiras formadas por cargos exclusivos de bacharéis em direito possuem grande maioria na participação dos debates constitucionais como amigos da corte em comparação com as demais carreiras. Mesmo carreiras de servidores públicos relevantes em número, por exemplo as carreiras administrativas e da Receita Federal, não conseguem se aproximar de carreiras jurídicas com menos integrantes como dos Defensores Públicos e Procuradores, que atuam em mais ocasiões como debatedores constitucionais.

Nesse sentido, Noronha⁶⁵ identificou a atuação das associações de carreiras públicas ligadas ao Judiciário desde os debates constituintes sobre a ampliação do rol de legitimados para o Controle Concentrado:

Esse panorama pautou a ampliação do acesso ao Controle de Constitucionalidade, e contou com o protagonismo das entidades de classe ligadas ao Judiciário que desejavam aumentar a sua representação no desenho do controle. Dentre elas destaca-se a atuação da AJUFE, da ANAMATRA, da OAB, entidades de classe ligadas as carreiras do Judiciário, dos Militares e da Polícia, além de juristas como Maurício Correia, José Paulo Bisol e Nelton Friederich, que participaram das articulações que delinearão os debates constituintes de ampliação e escolha do novo rol de legitimados.

Essa atuação desde o momento inicial da constituinte se consolidou ao longo das décadas posteriores e fez das associações das carreiras da magistratura a principal demandante do controle concentrado.

Algumas hipóteses podem explicar essa diferença. Uma delas é a familiaridade dos integrantes da magistratura com os temas discutidos do debate constitucional. Os juízes e desembargadores debatem questões constitucionais diariamente em sua atuação e são, muitas vezes, alguns dos primeiros a terem contatos com novas teses ou problemas percebidos nas relações sociais. Esse contato frequente permite a melhor compreensão dos caminhos constitucionais para alteração do ordenamento jurídico e interferência em agendas constitucionais em prol dos seus interesses corporativos.

Outra hipótese explicativa é a maturidade dessas associações em comparação com demais carreiras: algumas das principais associações de carreiras jurídicas, como no caso da magistratura, estão constituídas e atuantes há dezenas de anos⁶⁶ e possuem estruturas de financiamento e atuação consolidadas, capazes

⁶⁵ Noronha, 2015.

⁶⁶ Como referência, a Associação dos Magistrados Brasileiros foi fundada em 1949, e a Associação dos Juizes Federais -AJUFE foi criada em 1972. Em comparação, a Associação Nacional dos Procuradores da República foi criada em 1973 e a Associação Nacional dos Defensores públicos – ANADEP foi criada em 1984.

de compreender o cenário jurídico, social e político e atuar para tentar moldá-lo ao interesse dos associados.

Por representarem carreiras mais antigas e consolidadas que as demais, possuem estrutura e conhecimento sobre a atuação política e jurídica do Estado e a utilizam em prol dos seus interesses, atuando em mais processos como amigos da corte. Além disso, possuem ampla capacidade de financiamento das suas associações por meio dos seus associados, que percebem algumas das maiores remunerações do país e com isso possuem mais ferramentas para atuação no Supremo Tribunal Federal e outras instâncias do Judiciário e Legislativo.

3.2 Quais carreiras de servidores propõem mais ações constitucionais por intermédio de suas associações?

Analisada a participação as associações de servidores como *amicus curiae*, esse tópico objetiva compreender como as associações de cada categoria atuam de forma propositiva, apresentando ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade. Para isso, foram analisados os dados agregados apenas por carreira, para posteriormente aplicar diferentes filtros que buscam auxiliar na compreensão do fenômeno, como o recorte temporal e o estudo de quais ações atacaram normas federais e quais atacaram normas estaduais.

Nos dois primeiros gráficos, foi adotado critério de análise por atores, contando participações conjuntas de associações nas mesmas ações. Nos demais, por uma questão de metodologia e disponibilidade de base de dados, foram contadas apenas pela ótica das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o que resulta numa análise de dados em que é contabilizada apenas uma ação por tipo de associação, ainda que mais de uma associação tenha proposto a ação em conjunto com a primeira. A seguir estão os dados de ações propostas por cada carreira:

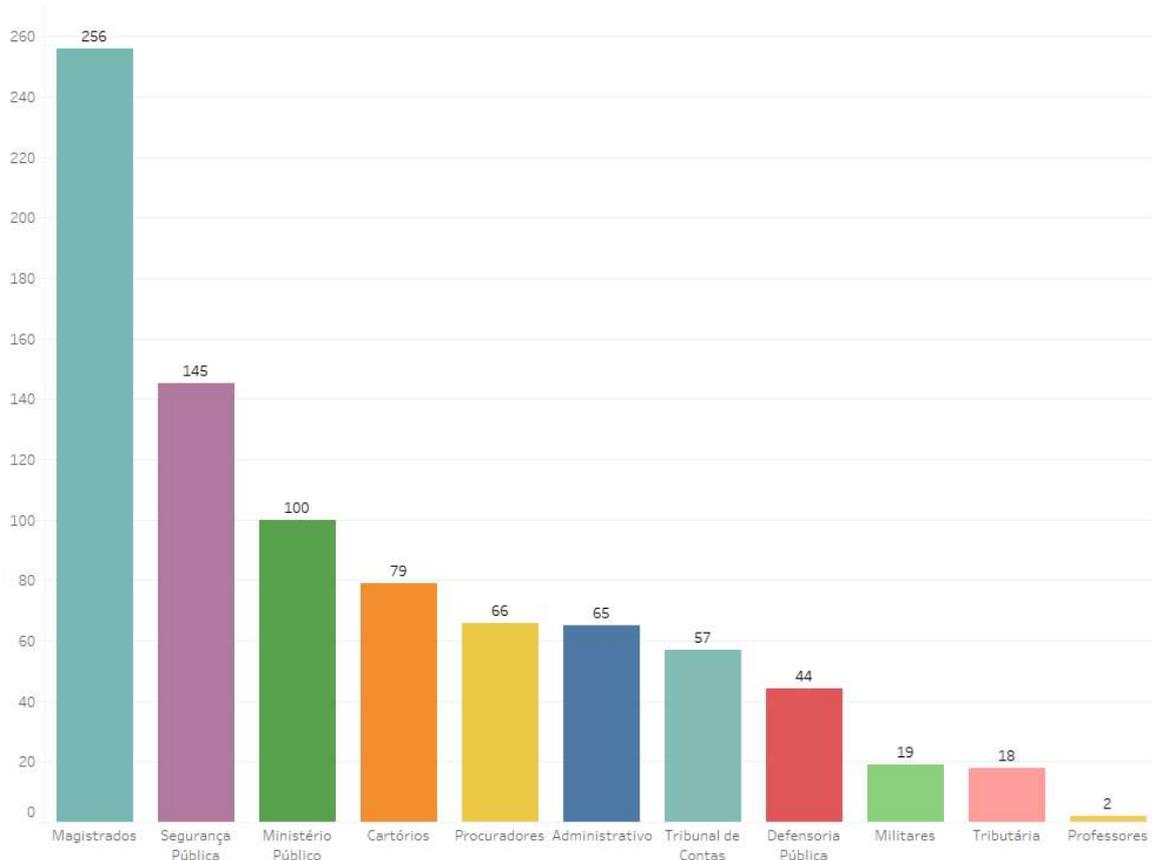


Gráfico 15 - Participação de Associações de Servidores Públicos como requerentes segmentado por carreira.

As carreiras da magistratura (federal e estadual) são as que mais propõem ações no Supremo Tribunal Federal, com 256 participações em ações propostas desde 1988. Em seguida, veem as carreiras de segurança pública (delegados, oficiais militares, policiais penais, escrivães, agentes, praças militares) com 145 participações em ações na Suprema Corte.

Em outro patamar, com 100 ou menos participações em ações estão consecutivamente associações do Ministério Público (100), dos titulares de cartórios (79), Procuradores (66), carreiras administrativas (65) Tribunal de Contas (57), Defensoria Pública (44). Por fim, associações de militares (19), carreiras tributárias (18) e de professores (2).

Da leitura dos dados, é possível registrar a já esperada elevada participação da Magistratura. Entretanto, alguns dados surpreendem como a robusta participação das carreiras de segurança pública na propositura de ações de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal e a discreta participação das

associações de Professores. Cabe fazer uma ressalva que muitas das carreiras aqui comentadas também possuem sindicatos, que representam suas categorias e apresentam ações constitucionais, como é o caso das carreiras tributárias e de professores, pelo que as demandas constitucionais podem ser questionadas pela via sindical e não associativa. Não é o caso de outras carreiras como a magistratura, ministério público, policiais militares, militares etc, que possuem vedação legal de formar sindicatos.

Diferentemente da intuição inicial desse pesquisador que imaginava que as associações do ministério público (MP) seriam as segundas mais ativas, as associações de segurança pública apresentaram mais ações no controle concentrado de constitucionalidade que as associações ligadas ao MP.

Algumas hipóteses podem explicar essas diferenças: grande número de carreiras e servidores envolvidos: as categorias de segurança pública agregam dezenas de associações de carreiras diferentes, muitas das quais com milhares de integrantes, conforme é possível observar no gráfico abaixo que contabiliza o número de diferentes associações por categoria que apresentaram pelo menos uma ação constitucional:

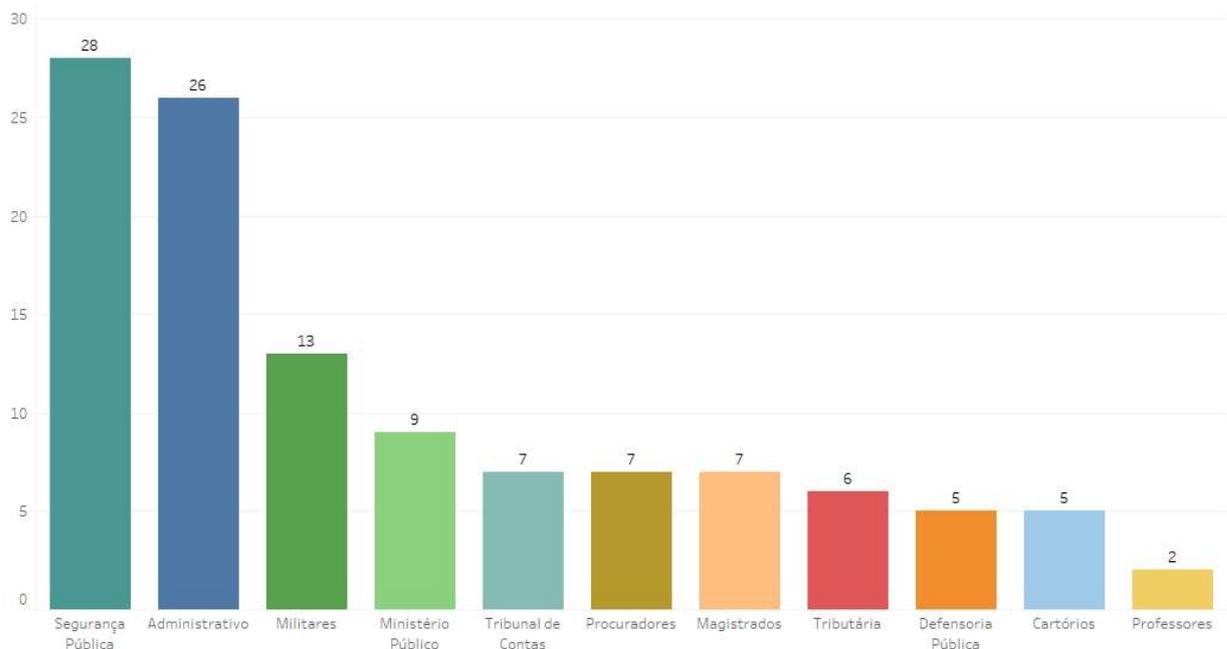


Gráfico 16 - Número de Associações com pelo menos uma participação como requerentes segmentados por carreira do serviço público.

No Gráfico é possível observar que 28 associações diferentes das carreiras de segurança pública participaram em pelo menos uma ação no Supremo, algumas das quais em conjunto. Em seguida, 26 associações de carreiras administrativas foram identificadas, compondo os dois maiores grupos de associações com mais de 20 atores diferentes. Em seguida, a maior parte das carreiras possui entre 13 e 8 associações diferentes atuando no STF, inclusive a magistratura, com 7 associações identificadas, que possui o maior número de participações em ações.

Outro cruzamento das informações compilados no banco de dados de atores pode auxiliar a compreender como se distribuem as ações pelas diferentes associações das respectivas categorias. O gráfico a seguir apresenta a dispersão de participação de associações dentro das colunas representando o número de participações das associações de carreiras:

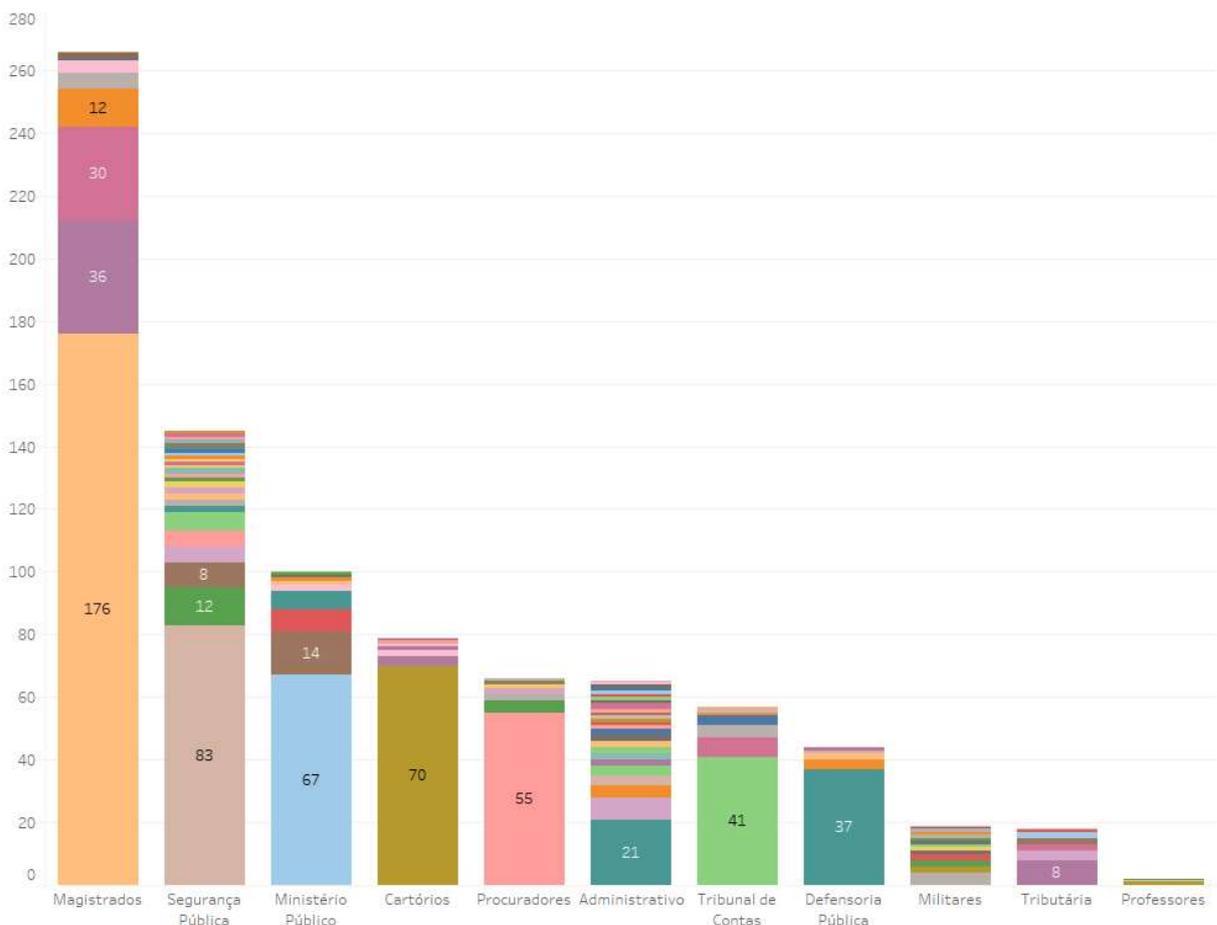


Gráfico 17- Ações propostas por carreira de associações de servidores públicos com a representação visual do número de ações por ator dentro de cada categoria.

No caso da magistratura, das 266 participações de observadas, 176 delas foram realizadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, o que representa 66,16% % das ações propostas pela carreira. Como referência, a segunda associação com mais participações na magistratura, a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais - ANAMAGES, participou em 36 ações, ou 13,53% das participações registradas por todas as associações de magistrados. Essa estatística demonstra o amplo protagonismo da AMB que é a principal associação de servidores do país a atuar no Controle Concentrado de Constitucionalidade, superando inclusive, todas as associações de outras categorias de servidores públicos analisadas isoladamente. A segunda categoria mais atuante no Supremo, da Segurança Pública, participou em 145 ações, ou seja, 31 participações a menos do que a AMB. A seguir segue tabela com as associações com mais participações por categoria do serviço público e seu respectivo percentual de participação dentro da categoria:

Carreira	Associação com mais participações	%
Magistratura	Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB	66,16
Segurança Pública	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL	57,24
Ministério Público	Associação Nacional dos Membros do MP- CONAMP	67
Cartórios	Associação dos Notários e Registradores do Brasil- ANOREG	88
Procuradores	Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE	83
Administrativo	Associação Nacional dos Servidores do MP	32
Tribunal de Contas	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON	71
Defensoria Pública	Associação de Defensores Públicos - ANADEP	84
Militares	Associação da Reserva Remunerada de Reformados e Pensionais – FAMIR	21
Tributária	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP	44
Professores	Duas associações empatadas com 50%	50

Tabela 6 - Principais associações de servidores públicos por categoria.

No caso das carreiras de segurança pública, no universo de 145 participações em ações, vemos o protagonismo da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL que participou em 83 ações constitucionais, atuando em 57,24% das ações propostas pelas categorias da segurança pública. Conforme visto no gráfico 16, foram identificadas 28 associações de segurança pública diferentes com participação em pelo menos uma ação constitucional no Supremo Tribunal Federal. Esse número de associações é responsável pelo grande número de cores na segunda coluna do Gráfico 17 que mostra dispersão das categorias em diferentes associações. Ainda com esse grande número de entidades, destaca-se o protagonismo da ADEPOL, com mais da metade das participações das associações da categoria.

Analisando as demais categorias, como no caso do Ministério Público, Cartórios, Procuradores, o número de participações também é liderado por uma associação, respectivamente: Associação Nacional dos Membros do MP- CONAMP (67%), Associação dos Notários e Registradores do Brasil- ANOREG (88%); Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE (83%).

As únicas categorias com valores abaixo de 50% para a associação principal em participações foram as carreiras tributária, administrativa e militar, que parecem representar uma exceção a à regra das carreiras de elite da administração. No caso das carreiras tributárias, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP participou de 44% das ações apresentadas. Nas administrativas, a Associação Nacional dos Servidores do MP apresentou 32% das participações das carreiras e no caso dos militares a Associação da Reserva Remunerada de Reformados e Pensionais – FAMIR, 21% das participações.

Assim, a análise do gráfico nos mostra que as carreiras com maior número de participações em ações possuem concentração de frequência em associações protagonistas, que agregam a maior parte das ações daquela categoria de servidores e não em carreiras com associações pulverizadas. Assim, as carreiras com associações fortes parecem ter mais atuação constitucional do que as carreiras com mais associações fragmentadas. Outra análise que pode ser extraída dos dados é que quase todas as carreiras da elite do funcionalismo público possuem

associações fortes que apresentam Ações Constitucionais no Supremo Tribunal Federal, como exemplo dos membros da Magistratura, membros do Ministério Público, delegados das Polícias civil e federal, titulares de Cartórios, Procuradores, entre outras.

Retomando a questão da elevada participação de carreiras de segurança pública no debate constitucional, uma hipótese que pode auxiliar a compreender sua elevada participação é que existem diversos conflitos legais envolvendo regimes jurídicos estaduais de policiais civis, militares e bombeiros que demandam esse tipo de ações. No caso dos policiais e das carreiras administrativas, ainda que existam balizas gerais no art. 37 e seguintes da CF/88, há mais espaço para alterações nos regimes jurídicos estaduais das três carreiras, o que poderia gerar maior necessidade de acionamento do Controle Concentrado de Constitucionalidade.

Para auxiliar a compreender se essa hipótese de maiores conflitos estaduais motivarem o ingresso de ações por parte de forças de segurança e outras carreiras com menor descrição de direitos e garantias na Constituição, buscou-se a origem das normas impugnadas nas ADIs propostas pelas respectivas associações.

Os números a seguir são diferentes dos anteriores, pois são focados apenas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs e contam somente a primeira entidade autora da ADI. Por essa razão, essa leitura apresenta um recorte reduzido da realidade, pois deixa de analisar outros tipos de ações como as Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais.

No futuro, estudos com essa abordagem mais completa podem confirmar ou refutar as hipóteses aqui levantadas. Ainda assim, entende-se que esse recorte entre as normas atacadas (federais X estaduais) pode fornecer insumos para a compreensão da atuação das associações brasileiras. Feita essa advertência metodológica, vamos aos dados.

3.3 - Qual a origem das normas atacadas pelas associações de servidores públicos de cada carreira, Federais ou Estaduais, por meio de ADIs?

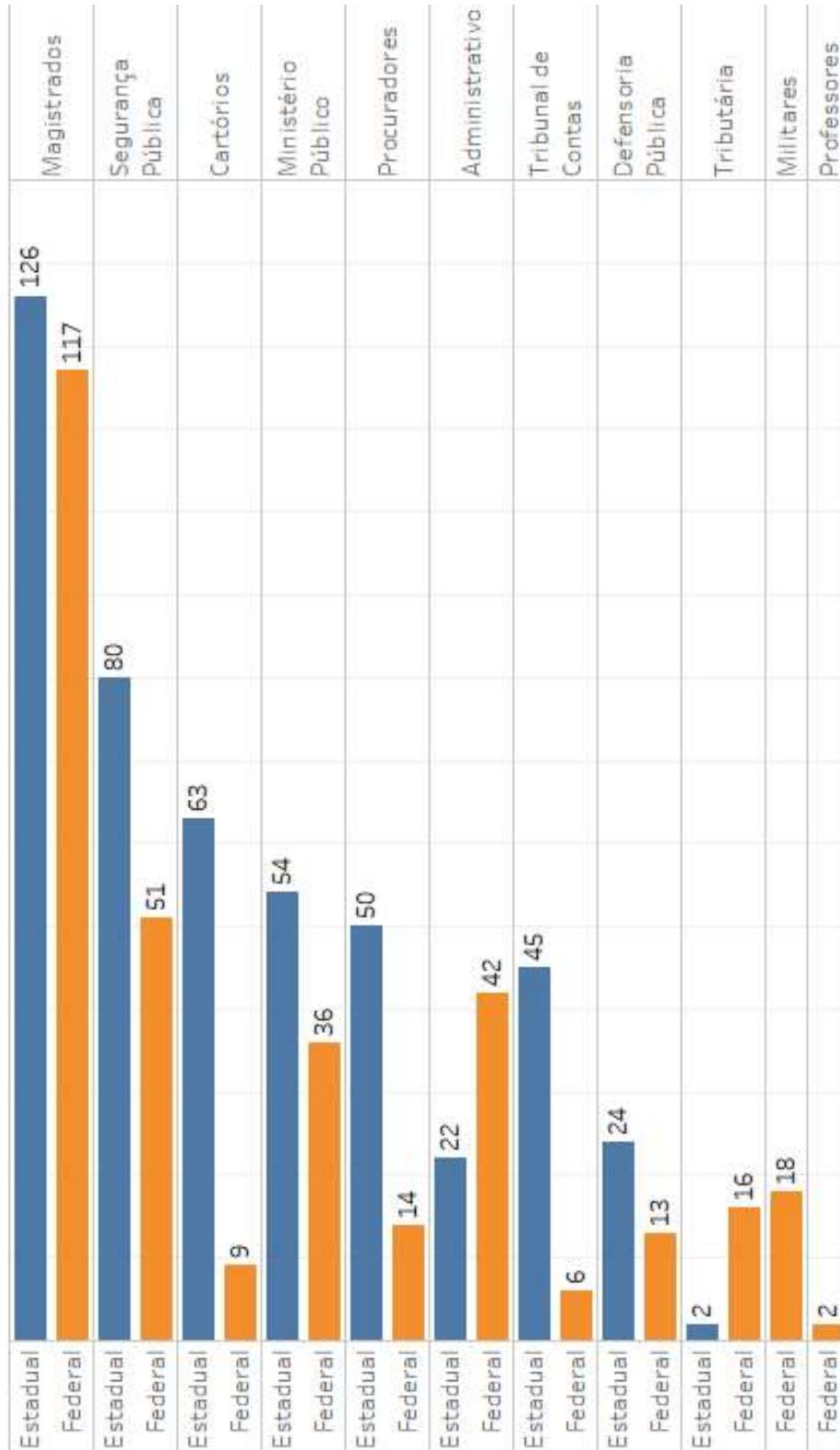


Gráfico 18- Origem das normas atacadas por ações de associações de servidores públicos.

A análise da origem das normas atacadas por ADIs de cada carreira de servidores auxilia na compreensão das suas motivações e dos conflitos que objetivam resolver no STF. Nesse sentido, seguem os dados acima em outra visualização para analisar a proporção entre as normas federais e estaduais em cada uma das carreiras:

Carreira	Federais	%	Estaduais	%	Total	%
Magistratura	117	48,15	126	51,85	243	100
Segurança Pública	51	38,93	80	61,07	131	100
Ministério Público	36	40,00	54	60,00	90	100
Cartório	9	12,50	63	87,50	72	100
Procuradores	14	21,88	50	78,13	64	100
Administrativo	42	65,63	22	34,38	64	100
Tribunal de Contas	6	11,76	45	88,24	51	100
Defensoria Pública	13	35,14	24	64,86	37	100
Tributário	16	100,00	0	0,00	16	100
Militares	18	90,00	2	10,00	20	100
Professores	2	100,00	0	0,00	2	100
Total	324	41,01	466	58,99	790	100

Tabela 7 - Proporção entre normas Federais e Estaduais atacadas por ADI por carreira.

Os dados agregados apontam que aproximadamente 60% das normas questionadas por associações de servidores são estaduais e 40% federais, indicando a prevalência de conflitos normativos locais sendo analisados pelo Supremo. No caso específico das associações da magistratura, vemos um equilíbrio entre as normas atacadas, com aproximadamente 1% a mais para normas estaduais, o que não parece indicar uma tendência.

No caso das carreiras de segurança pública, há uma prevalência de questionamentos de normas estaduais, 61,7%, o que pode reforçar a confirmação

da hipótese anteriormente suscitada de que os conflitos de regulamentações estaduais de forças de segurança são motores para levar essas associações ao STF.

Outros dados que chamam atenção são o maior número de ações das associações de cartórios e de tribunais de contas contra normas estaduais, bem como de promotores e de procuradores. Nesse sentido, estudos futuros da jurisprudência da Corte poderão auxiliar a compreender o porquê dessa disparidade entre os questionamentos.

No outro extremo, vemos que nas carreiras tributárias, militares e de professores, há prevalência de ações contra normas federais em detrimento das estaduais. No caso dos militares, uma hipótese possível é por essa classificação abarcar apenas os militares das forças armadas federais. As polícias e bombeiros militares estão classificados como forças de segurança pública. No caso dos professores, a prevalência de normas federais se dá possivelmente pelo número de professores em Universidades e Institutos Federais, o que atrairia o interesse das associações para essas normas, entretanto, a amostra de 2 ADIs dificulta análises mais profundas dessa atuação.

Outro recorte importante para compreensão da atuação das associações de servidores é o temporal. Ainda com base na metodologia de cinco fases proposta por Costa e Costa⁶⁷, foram analisadas as ADIs propostas por essas associações, que resultou na seguinte distribuição temporal:

⁶⁷ Costa e Costa, 2018.

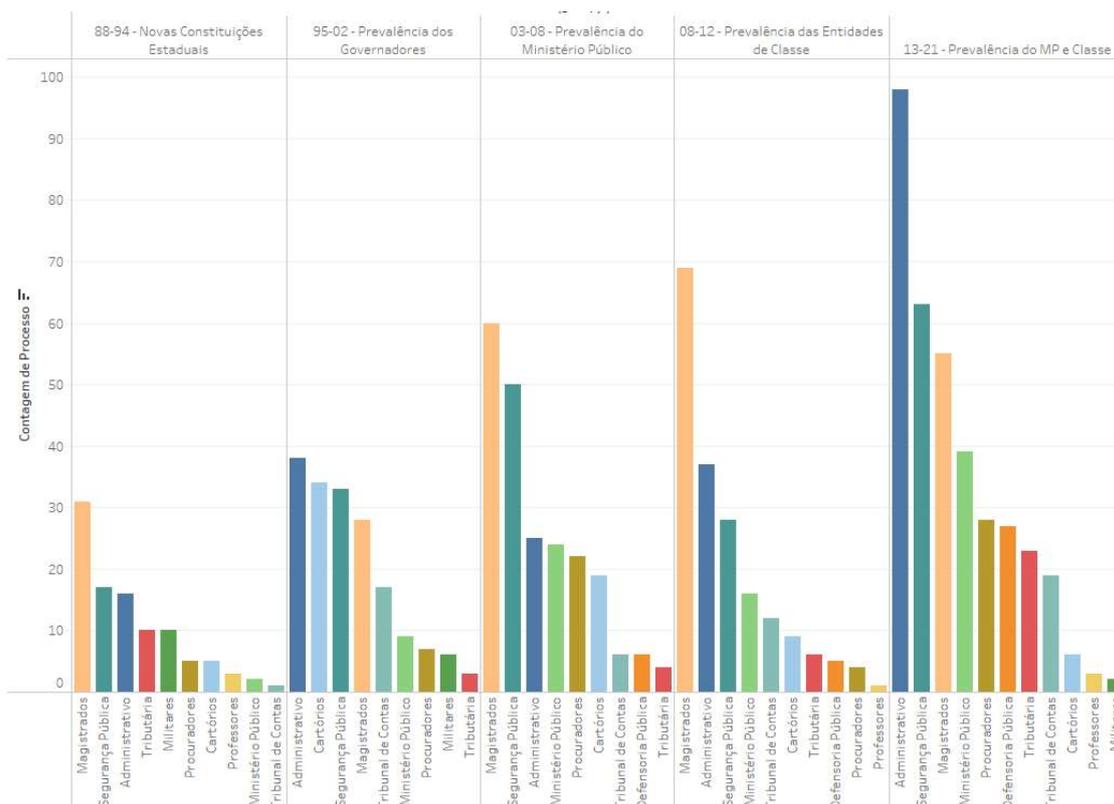


Gráfico 19 - Ações propostas por carreira de servidores no tempo.

Ao se analisar a propositura de ações ao longo do tempo, foi possível observar uma alternância do protagonismo e um aumento no número de ações ao longo do tempo (mesmo quando se pondera que a última fase tem mais anos que as demais). Vemos que, em três das cinco fases, a magistratura foi a carreira mais atuante entre o funcionalismo público. Em seguida, ao avançar nas fases, vemos que as carreiras de segurança pública e a administrativa têm grande protagonismo nas 5 fases, estando entre as quatro primeiras categorias em todas elas.

Ressalta-se que, por razões de categorização, a carreira administrativa foi a que abarcou mais profissionais e associações de diferentes ramos do serviço público. Diplomatas, oficiais de inteligência e analistas do ministério de Ciência e Tecnologia, por exemplo, foram categorizados em conjunto neste grupo. Conforme abordado anteriormente, 28 associações das carreiras administrativas apresentaram ações no Supremo Tribunal Federal, sendo a categoria com o segundo maior número de associações atuantes após a Segurança Pública.

Assim, o grande número de ações propostas por essa categoria na fase cinco pode ser explicada pelo aumento no acesso de diferentes carreiras de

servidores ao controle concentrado de constitucionalidade, bem como por alterações legais que afetaram grande parte dos servidores públicos, como o teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2016) e a reforma na previdência (Emenda Constitucional nº 103 de novembro de 2019).

Nessas ocasiões, um grande número de associações das mais variadas categorias ingressou no STF para questionar alterações constitucionais e legais contra seus associados. No gráfico abaixo, que apresenta a média anual de ações propostas pelas cinco categorias de associação mais atuantes, essa tendência fica mais evidente, quando se observa que nas fases 4 e 5 as carreiras administrativas tiveram um aumento agudo no número de ações propostas.

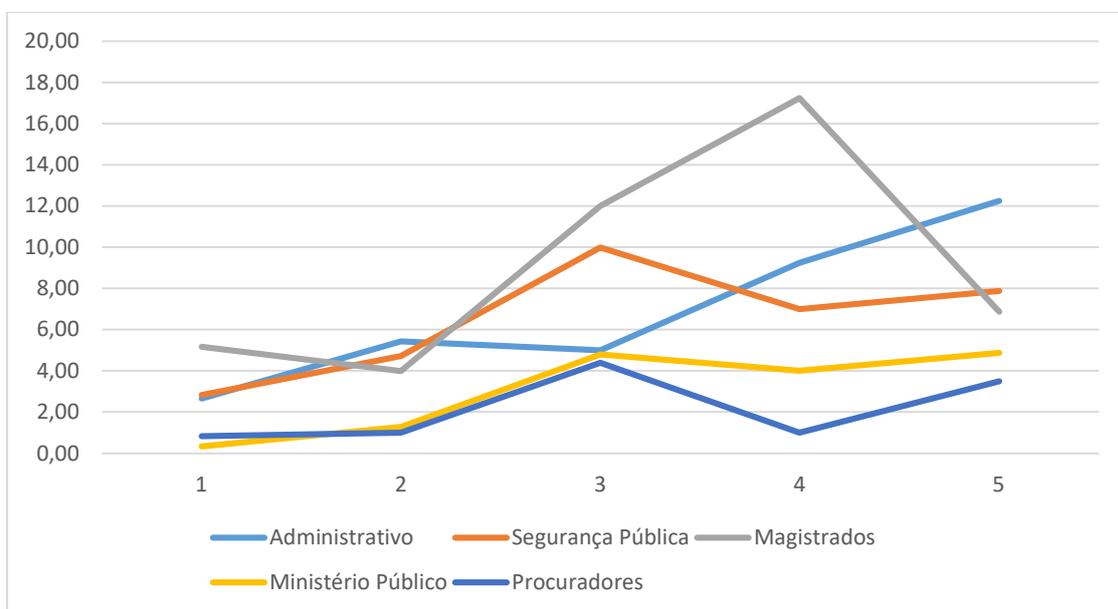


Gráfico 20 - Evolução do número de ações propostas pelas cinco carreiras mais atuantes em cada uma das cinco fases.

Além disso, foi possível observar o aumento na participação das carreiras de segurança pública no debate constitucional nas fases 1 a 3, e posterior estabilização nas fases 4 e 5. A atuação dessas carreiras supera, inclusive, a participação de carreiras tipicamente jurídicas como o MP e a defensoria pública.

As carreiras de segurança pública estão previstas no art. 144 da Constituição Federal e são parte fundamental da atuação estatal para manutenção da segurança e estabilidade da sociedade. São compostas por diversas forças estaduais e federais

e, em números, chegam a quase 700 mil servidores públicos no Brasil em 2020⁶⁸. Esses servidores formam associações e sindicatos em praticamente todos os estados da federação e estão sujeitos a desafios diversos em suas diferentes realidades. Cada uma das forças policiais possui seu regime jurídico próprio além do previsto na Constituição, o que gera potenciais conflitos legais e possivelmente constitucionais a justificar a elevada participação de suas associações em ações no Supremo Tribunal Federal.

Além disso, é notável o aumento na organização e politização das forças de segurança pública, que vêm se organizando em associações, elegendo representantes parlamentares e até governadores, conforme observado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁶⁹:

Nesse quadro de constantes incerteza e premidas pelo volume gigantesco de casos atendidos todos os anos, as polícias, sobretudo as Polícias Civil, Militar e Federal foram ganhando espaço no debate político nacional e, também, foram se transformando em corporações com considerável nível de autonomia operacional.

Entre as carreiras de segurança pública, se destacam nos debates constitucionais as associações de delegados das polícias civis estaduais e federais e as que congregam agentes e escrivães policiais civis. Em menor número de participação, estão as carreiras de policiais militares e bombeiros.

Aqui, cabe ressaltar uma peculiaridade das carreiras de Policiais Militares: estão vedadas constitucionalmente de promover a sindicalização (Art. 142, inciso IV). Assim, o associativismo foi uma das formas encontradas por essa categoria para defesa de seus interesses e para promoção do bem-estar dos seus integrantes. A mesma vedação ocorre para os militares das forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica). Vemos uma menor participação das associações dessa categoria

⁶⁸ Fórum Brasileiro de Segurança Pública – “Política entre os policiais militares, civis e federais do Brasil” - https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/politica-entre-os-policiais-militares-civis-e-federais-do-brasil/, conforme acesso em 18/12/2021.

⁶⁹ Ibidem.

no debate constitucional, possivelmente pois têm menos temas de pertinência temática e atuam de outras formas na defesa de seus interesses.

Avançando, no gráfico a seguir é apresentada a média anual de ações por categorias para as seis categorias de servidores públicos restantes, com médias menores que as demais apresentadas anteriormente;

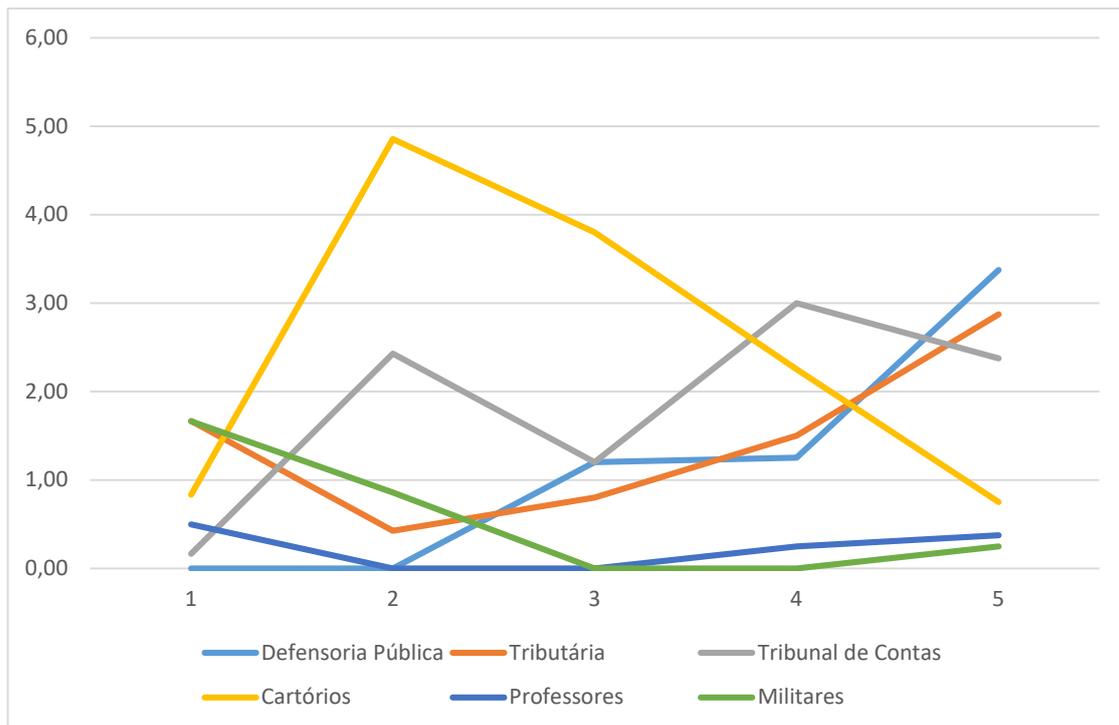


Gráfico 21 - Evolução do número de ações propostas pelas demais carreiras atuantes em cada uma das cinco fases

Sobre as associações da Defensoria Pública ressalta-se que, em muitos estados, essa tem criação mais recente que as demais, o que afeta também o marco inicial do ingresso de suas associações no debate constitucional. Sua participação começa a ser percebida com maior intensidade na propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs na fase 5, entre os anos de 2013 e 2021.

Também é digna de nota uma considerável atuação das associações de cartórios na fase 2 e um posterior declínio da sua atuação, possivelmente pela consolidação das nomas cartoriais e resolução de conflitos jurídicos sobre o tema. Além disso, foi possível identificar a baixa propositura de ADIs pelos professores, e um aumento no número de ADIs propostas por carreiras dos Tribunais de Contas

e de carreiras tributárias, que congregam algumas das carreiras mais estruturadas do país, como os Auditores Fiscais e Analistas Tributários.

Por fim, observando os dados de maneira agregada, foi possível observar o incremento na participação das associações de servidores ao longo do tempo quando comparadas as duas primeiras fases para as três últimas, ocorrendo um amadurecimento e manutenção no número de ações anuais propostas por associações de servidores nas últimas três fases, conforme demonstra o gráfico e a tabela a seguir, que apresentam a média de ADIs por ano em cada fase:

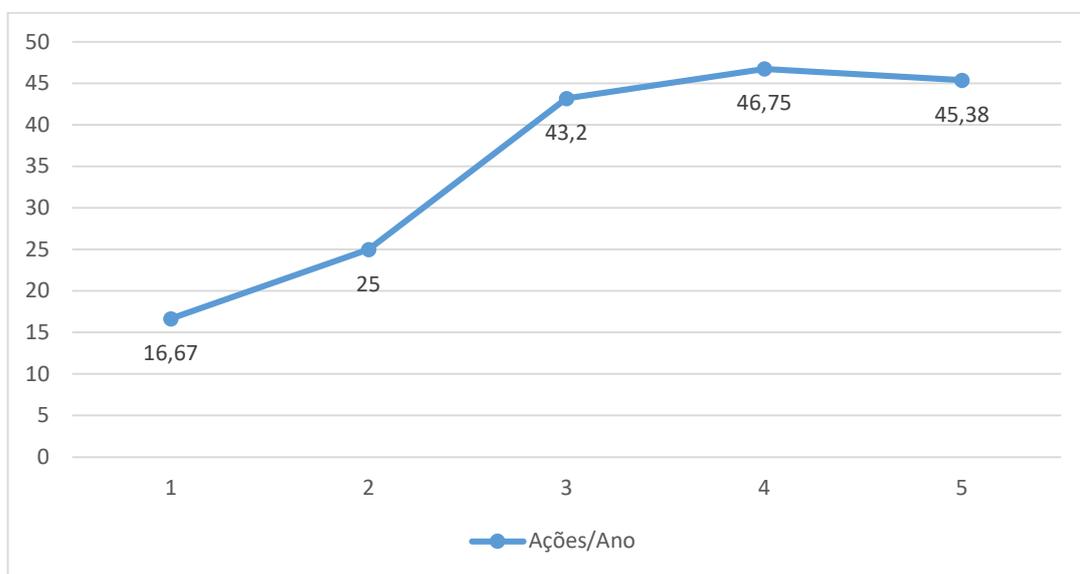


Gráfico 22 - Média de ações propostas por associações de servidores por ano em cada fase.

Fase	Anos	ADIs	Ações/Ano
1	6	100	16,67
2	7	175	25,00
3	5	216	43,20
4	4	187	46,75
5	8	363	45,38

Tabela 8 - Média de ADIs/Ano propostas por associações de servidores públicos em cada fase.

A manutenção dos números médios de ações de associações de servidores ao longo do tempo indica o amadurecimento dessa forma de atuação nos interesses das carreiras. Ainda que as carreiras protagonistas em cada fase se alterem, em algumas fases a magistratura foi mais atuante, em outras as carreiras administrativas, a utilização da prerrogativa de questionamento de normas no

Supremo Tribunal Federal faz cada vez mais parte da atuação das associações na defesa dos interesses de seus associados.

A intenção dos constituintes de 1988 de aumentar o acesso de diferentes ao debate constitucional, sob a ótica quantitativa dos servidores públicos e suas associações, parece ter se concretizado, pois centenas de ações de dezenas de carreiras diferentes foram propostas, bem como associações menores, sem caráter nacional, puderam pelo menos expor seus argumentos no debate constitucional por meio do instituto do *amicus curiae*.

Ainda assim, é importante fazer a ressalva, já discutida ao longo deste trabalho, que esse acesso poderia ser mais democrático e inclusivo se a jurisprudência do STF tivesse abraçado o ideal ampliativo da Constituinte e não tivesse restringido o acesso de milhares de associações, bem como restringindo os temas que as poucas instituições que possuem legitimidade para propor Ações de Controle Concentrado podem atuar. Ainda assim, vemos que as associações de servidores públicos, e outras também, se utilizaram dessa abertura constitucional para pautarem temas de seu interesse e tentarem moldar o ordenamento jurídico brasileiro para seus interesses.

4- Conclusão

Este trabalho de conclusão de curso de mestrado estudou os atores do debate constitucional no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de compreender a importância das associações de servidores públicos para o constitucionalismo brasileiro. Para isso, aplicou metodologia de análise quantitativa de ações para traçar um panorama geral de quem são esses atores, qual a origem das normas atacadas bem como sua distribuição ao longo do tempo.

Nesse intuito, esta pesquisa inovou ao desenvolver as técnicas existentes para classificação de atores constitucionais, principalmente ao criar classificações para analisar associações e sindicatos. Além disso, forneceu categorias para classificar essas associações em diferentes ramos da sociedade civil e para classificar as associações de servidores públicos. Desenvolvida essa metodologia, ela foi aplicada em milhares de atores em custoso trabalho de classificação. Dele, resultou banco de dados que fomentou esta pesquisa e está público para a comunidade acadêmica e jurídica brasileira.

No primeiro capítulo, foram abordados os aspectos teóricos e históricos da ampliação de legitimados para propor ações no Supremo Tribunal Federal, além do marco jurídico das associações e os critérios de pertinência temática. No segundo capítulo, foram apresentadas as análises quantitativas gerais dos participantes no controle concentrado. Por fim, no terceiro e último capítulo, analisou-se especificamente o recorte das associações de servidores públicos para compreender quais as principais categorias funcionais no debate constitucional na Suprema Corte brasileira, como essa atuação se deu ao longo do tempo e qual a origem das normas questionadas.

As principais conclusões resultantes do trabalho foram que a participação das associações tem aumentado ao longo do tempo e tem se consolidado como o grupo com maior número de participações em de Ações no Supremo Tribunal Federal, superando atores como partidos políticos, PGR, sindicatos e outros de grande relevância no debate jurídico, com a própria OAB.

Além disso, as associações de caráter nacional são as principais debatedoras como *amicus curiae*, e as associações sem caráter nacional, são a terceira categoria

nesse quesito. Como essas últimas não são legitimadas para propor ações, encontraram uma forma de expor seus argumentos por meio da participação como amigas da corte. O protagonismo dessas duas categorias demonstrou sua importância no debate constitucional, que destoava dos poucos estudos sobre sua influência na construção da jurisprudência constitucional brasileira.

Ao aprofundar a análise da atuação das associações de servidores como *amicus curiae*, observou-se que as da magistratura são as que mais participam dos debates constitucionais, seguidas da defensoria Pública e do ministério público e posteriormente das associações de procuradores e de integrantes das carreiras de segurança pública. As associações de defensores públicos atuam de maneira forte como amigos da corte, mas menos como requerentes do que as demais carreiras jurídicas. Desta análise, concluiu-se que as associações nacionais de servidores públicos participam ativamente não só na propositura de ações, mas também nos debates constitucionais diversos realizados pela Suprema Corte, defendendo os interesses corporativos de seus associados.

Outra conclusão importante observada foi que sindicatos patronais são mais ativos no controle de constitucionalidade, e não os sindicatos de trabalhadores como se poderia pensar inicialmente. Os sindicatos de servidores públicos são os mais participativos como *amicus curiae* entre todos os entes sindicais.

Sob o aspecto da origem federativa das normas questionadas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, observou-se que os Governadores questionam principalmente normas estaduais, possivelmente levando as disputas legislativas estaduais com as Assembleias para a disputa no debate Constitucional no STF. Além deles, a PGR, as associações, e a OAB também questionam mais normas estaduais do que federais. Enquanto isso, os partidos políticos dão prevalência para assuntos Federais, o mesmo que o ocorre com Entidades Sindicais. Por fim, observou-se que aproximadamente 60% das normas questionadas por associações de servidores são estaduais e 40% federais, indicando a prevalência de conflitos normativos locais sendo analisados pelo Supremo.

No caso específico da magistratura, vemos um equilíbrio entre as normas federais e estaduais atacadas. No caso das carreiras de segurança pública, há uma prevalência de questionamentos de normas estaduais (61,7%). O mesmo se repete para associações de cartórios e de tribunais de contas, bem como de promotores e de procuradores. Nas carreiras tributárias, militares e de professores, há prevalência de ações contra normas federais em detrimento das estaduais.

Além disso, concluiu-se que, dentro da categoria associações, as associações de servidores públicos brasileiros são a principal categoria a mover ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade no STF, bem como a participar como *amicus curiae* nos processos de seu interesse.

Sobre as origens funcionais das associações de servidores atuantes no Supremo, concluiu-se que, ainda que as associações da magistratura sejam as mais atuantes no Controle Concentrado de Constitucionalidade, não são as únicas e, cada vez, há associações de outras carreiras ingressando com ações e requerimentos no controle de constitucionalidade. As associações das carreiras de forças de segurança estão cada vez mais atuantes nos diálogos constitucionais e superam carreiras jurídicas históricas como o Ministério Público e os Procuradores na atuação no Supremo Tribunal Federal. Essa atuação vem crescendo ao longo dos anos e faz essas categorias apontarem como importante atores no diálogo constitucional brasileiro.

A pesquisa viabilizou também observar que as carreiras com associações fortes têm mais atuação constitucional do que as carreiras com associados dispersos em diferentes entidades. Assim, o maior número de associações de uma categoria não representa mais participações em ações constitucionais. Além disso, foi possível observar quase todas as carreiras da elite do funcionalismo público possuem associações fortes que apresentam ações constitucionais no Supremo Tribunal Federal para defender seus interesses, como exemplo da magistratura, promotores, delegados, procuradores, titulares de cartórios entre outros.

Cabe registrar que uma análise não realizada por este trabalho, mas que traria muito a ganhar para a compreensão da atividade constitucional brasileira, é a análise aos processos que foram julgados procedentes por ator e principalmente

por associação. Neste trabalho foi realizado o perfil do ajuizamento de ações e a participação de cada categoria de atores constitucionais, mas não foi possível analisar os resultados das ações, pois demandaria uma análise e desenvolvimento de novos bancos de dados que superariam o escopo para a presente dissertação de mestrado. Ainda assim, se reconhece que o cruzamento do perfil de ajuizamento de ações no Supremo Tribunal Federal com um perfil de decisões é um desenvolvimento importante da pesquisa, mas que ultrapassa as possibilidades do tempo disponível, que foi consumido nesse trabalho prévio de organização e classificação dos dados. Assim, a pesquisa aqui realizada viabilizará também o aprofundamento das análises e o cruzamento com outras bases de informação no futuro e fica a presente sugestão de desenvolvimento de pesquisa futura.

Por fim, foi possível observar o incremento na participação das associações de servidores ao longo do tempo, ocorrendo um amadurecimento e manutenção no número de ações anuais propostas por associações de servidores nos últimos anos, o que indica o amadurecimento dessa forma de atuação nos interesses das carreiras públicas. Ainda que as carreiras protagonistas em cada fase se alterem, a utilização da prerrogativa de questionamento de normas no Supremo Tribunal Federal e a participação dos debates constitucionais como amigos da corte fazem cada vez mais parte da atuação das associações na defesa dos interesses de seus associados.

A Atuação de associações no Supremo Tribunal Federal se tornará ainda mais fortalecida ao longo do tempo com a especialização e profissionalização de mais associações e, assim, essas corporações terão mais influência na construção da jurisprudência da Suprema Corte brasileira.

5- Bibliografia

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues (2007). A Ampliação dos Legitimados na Constituinte de 1988: revisão judicial e judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. nº 96 (julho/dez.) p. 293-325.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. 2ª ed. rev. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

CARVALHO, Ernani. Judicialização da Política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, Lisboa, vol. 44, n. 191, 2009.

COSTA, Alexandre Araújo e BENVINDO, Juliano Zaiden, “A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade?: O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais”, 2013, disponível <https://novo.arcos.org.br/a-quem-interessa-o-controle-concentrado-de-constitucionalidade>.

COSTA, Alexandre Araújo e COSTA, Henrique Araújo, em “Evolução do perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs”, *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v. 49, n. 2, jul./out., 2018, p. 133–179, disponível em <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/36530>.

COSTA, Alexandre Araújo, “Coleta de dados judiciais”, 2021, disponível em: <https://novo.arcos.org.br/coleta-de-dados-judiciais/>, conforme acesso em 20/12/2021.

Costa, Alexandre Araújo, e Fulgência, Henrique, “Classificações e Marco Teórico” - 2020 – disponível em <https://novo.arcos.org.br/classificacoes-e-marco-teorico/>, conforme acesso em 15/12/2021.

CORRÊA, Leticia França, “A figura do *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal”, disponível em http://www.puc-io.br/pibic/relatorio_resumo2012/relatorios_pdf/ccs/DIR/JUR-

Let%C3%ADcia%20Fran%C3%A7a%20Corr%C3%AAa.pdf, conforme acesso em 05/02/2022.

FORNARA, Matheus Tormen; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Os juízes na pauta do supremo: a atuação da Associação dos Magistrados Brasileiros no controle concentrado de constitucionalidade. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 245-296, jul./out. 2018.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública – “Política entre os policiais militares, civis e federais do Brasil” - https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/politica-entre-os-policiais-militares-civis-e-federais-do-brasil/, conforme acesso em 18/12/2021.

GRAZIANO, Luigi, em “O Lobby e o Interesse Público”, *Rev. bras. Ci. Soc.* 12 (35) - Out 1997, disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/S8wsbjvBLrVjYrQvTK5y6sM/?lang=pt>, conforme acesso em 20/11/2021.

IBGE, “As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016” / IBGE, Coordenação de Cadastro e Classificações. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 105p. – (Estudos e pesquisas. Informação econômica, ISSN 1679-480X; n. 32). Inclui bibliografia e glossário. ISBN 978-85-240-4486-1, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>

LAKS, Milton, “Instrumentos Processuais de Defesa Coletiva”, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 190:I-III, p. 61-77, out./dez., 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira, *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. – (Série IDP), pág. 1.056

NORONHA. Fabrício Sales. *A Legitimidade das Entidades Corporativas no Controle de Constitucionalidade brasileiro*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós- Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Orientador: Alexandre Araújo Costa. Defesa em 27 de novembro de 2015. Brasília. 189fls.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016. Disponível em: goo.gl/xh6i1u. conforme acesso em: 22 mai. 2018.

VIANNA, Luiz Werneck et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revam, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Brasileiro, Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 2, 2007. Disponível em: goo.gl/UQonSy

SUNDFELD, Carlos Ari e outros (2010). Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos poderes. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016. Disponível em: goo.gl/xh6i1u. Acesso em: 22 mai. 2018.

Tartuce, Flávio Manual de Direito Civil: volume único / Flávio Tartuce. – 11. ed. – Rio de Janeiro, Forense; METODO, 2021 Inclui bibliografia e índice ISBN 978-85-309-9310-8 1. Direito civil – Brasil. I. Título.

Stolze, Pablo; Pamplona Filho, Rodolfo Manual de direito civil – volume único / Pablo Stolze; Rodolfo Pamplona Filho. – 4. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1.808 p. Bibliografia 1. Direito civil 2. Direito civil - Brasil I. Título. 20-0150

KOERNER, Andrei & FREITAS, Lígia (2013). “O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo”. *Lua Nova*. São Paulo, 88: 141-184. Comp. ROCHA, Antonio (2013). “Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização” In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 25;

WERNECK VIANNA, Luiz e PERLLATO, Fernando, “Os magistrados, suas associações e a política: “Notas de uma agenda de pesquisa” *Boletim Cedes* – agosto-dezembro 2015 – ISSN 1982-1522

QUEIROZ NETO, Luiz Vicente de Medeiros,” A Pertinência Temática como Requisito da Legitimidade Ativa para o Processo Objetivo de Controle Abstrato de Normas”, 2003, disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/79072744.pdf>, conforme acesso em 05/02/2022.
