



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO**

ROSANGELA RODRIGUES DIAS DE LACERDA

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO
TRABALHO**

Salvador
2011



ROSANGELA RODRIGUES DIAS DE LACERDA

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO
TRABALHO**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Direito – Mestrado em Direito Público
da Universidade Federal da Bahia, como requisito
parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.**

Orientador: Prof. Dr. Manoel Jorge e Silva Neto

Salvador
2011



ROSANGELA RODRIGUES DIAS DE LACERDA

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO
TRABALHO**

**Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia.**

Aprovada em 13 de maio de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Nome: Prof. Dr. Manoel Jorge e Silva Neto
Instituição: Universidade Federal da Bahia

Nome: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia
Instituição: Universidade Federal da Bahia

Nome: Prof. Dr. Marcelo Figueiredo
Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo



Aos meus avós Leodegário Rodrigues Alves e Tarcila Evangelista Alves, *in memoriam*, exemplos de dignidade e ética.

A Marcos Alan, meu amor, pelas muitas horas subtraídas de sua convivência.



AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato de amor. É o reconhecimento de que muitos são os que nos auxiliam na longa jornada em busca de um sonho. É ratificar, humildemente, a necessidade de ajuda, coragem e força para superar obstáculos.

Toda produção acadêmica pressupõe renúncias e dedicação em prol de um objetivo superior. Mesmo que as palavras sejam insuficientes para expressar todo o sentimento, a gratidão não pode deixar de ser expressa, incontida e sincera.

Inicialmente, agradeço a Deus e a todos os inquices que me fortaleceram nos momentos de angústia e equilibraram minhas energias para sucesso e êxito nas minhas aspirações. Ao Tanuri Junçara, por ser a pedra angular que sustenta meu corpo, mente e espírito. Em especial a Dandaluunda, Kaiango, Luango e N'Kosi, *adupè!*

Obrigada a minha família, pelo apoio incondicional e, em especial, a minha avó Ana Socorro, principal incentivadora de realizações, exemplo para toda a vida. A Marcos Alan, farol a guiar o meu caminho.

A Wagner Bemfica, pela compreensão e carinho, desculpando-me pela ausência ao longo destes dois anos de muito trabalho e reafirmando a amizade que nos une, ao longo de tantos anos. A Guilherme Ludwig, companheiro de todas as horas, na agonia da luta diária, pelas palavras amigas e pelo conhecimento compartilhado.

Ao meu orientador, a quem tenho orgulho de chamar de mestre e amigo, Manoel Jorge e Silva Neto, pela incansável leitura do trabalho, com tantas sugestões valiosas, e pela disponibilidade de auxílio prestimoso e sempre paciente. Antes, espelhava-me em seu exemplo de conhecimento, erudição, inteligência e eloquência; hoje, espelho-me ainda mais no seu caráter e na sua conduta, como verdadeiro mestre.

Aos professores Saulo Casali Bahia e Marcelo Figueiredo, exemplos de verdadeira dedicação acadêmico-científica, pelas lições aprendidas e que tanto contribuíram para a realização do trabalho. Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, pelo empenho no brilhantismo e consagração do curso, buscando sempre sua excelência. A todos os colegas do mestrado, em especial, a Alexandre Setúbal, Cláudio Dias, Gilson Santana, Marcos Sampaio, Renaldo Moraes e Renato Magalhães, pelas preciosas discussões e pelo apoio constante.

Ao Ministério Público do Trabalho, por haver-me oportunizado o estudo do tema e pela concessão de afastamento para elaboração da dissertação.



RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de estudo o controle de políticas públicas pela Justiça do Trabalho, possuindo como marco jurídico a tutela de direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, além da análise dos pontos mais polêmicos suscitados nas discussões acerca da competência da Justiça Especializada e das hipóteses de cabimento deste controle. Os problemas a serem respondidos, portanto, são atinentes à admissibilidade da sindicabilidade dos atos administrativos, e fundamentos sob os quais esta interferência do Poder Judiciário é realizada, bem como sobre a competência da Justiça do Trabalho para apreciação e julgamento de demandas coletivas que têm por desiderato a concretização do princípio do valor social do trabalho. O estudo perpassa, necessariamente, pelos argumentos contrários ao controle judicial de políticas públicas e sua crítica, com especial destaque para a teoria da reserva do possível. Como corolário das ideias sustentadas, também há discussão sobre os instrumentos processuais aptos para pleitear judicialmente a implementação de políticas públicas na Justiça do Trabalho e como o Ministério Público do Trabalho tem atuado para efetivação destes direitos e interesses. O item mais relevante da pesquisa encontra-se no capítulo que estabelece quais as hipóteses de cabimento deste controle, sem a pretensão de esgotar o assunto e nem de elencar *numerus clausus* as matérias que podem ser objeto de apreciação e julgamento pela Justiça Especializada. As metodologias utilizadas, precipuamente, foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

Palavras-chave: neoconstitucionalismo, políticas públicas, competência, controle judicial, Justiça do Trabalho, direitos fundamentais.



ABSTRACT

This dissertation is devoted to analyzing the control of public policies by the Labour Court, having as a landmark legal guardianship of fundamental rights in the Federal Constitution of 1988, along with the analysis of the most controversial points raised in discussions about the competence of Labour Court and the ways of this control. The problems to be answered, therefore, are regarding the admissibility of administrative acts control, and the reasons upon which the interference of the Judiciary is performed as well as on the competence of the Labour Court for consideration and adjudication of class actions that have *desideratum* for the implementation of the principle of the social value of work. The study runs through the arguments against judicial review of public policies and their critics, with special emphasis on the theory of reserve for contingencies. As a corollary of the ideas held, there is also discussion of suitable legal instruments to plead in court the implementation of public policies at the Labor Court and how the Public Ministry of Labor has worked for effectuation of these rights and interests. The most relevant item of research is in the chapter that sets out the assumptions of appropriateness of this control, without claiming to be exhaustive or to list *numerus clausus* the matters that may be subject to examination and trial by the Labour Court. The methods used, primarily, were a literature search and document research.

Key-words: neoconstitucionalism, public policies, competence, judiciary control, Labour Court, fundamental rights.



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O NEOCONSTITUCIONALISMO COMO CONTEXTO DO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
2.1 Evolução Histórica	16
2.2 Características Primaciais	20
2.2.1 <i>Neoconstitucionalismo Teórico e Neoconstitucionalismo Total</i>	20
2.2.2 <i>Elementos</i>	25
2.2.3 <i>Elementos do Neoconstitucionalismo Afetos ao Controle de Políticas Públicas</i>	31
2.3 Neoconstitucionalismo e Ativismo Judicial Americano	35
2.4 Críticas da Doutrina Estrangeira ao Neoconstitucionalismo	38
2.5 Neoconstitucionalismo e Políticas Públicas	40
3 DOS DIREITOS SOCIAIS	41
Princípios Fundamentais	41
Dos Direitos Fundamentais	49
<i>Conceituação: Critérios Formal e Material</i>	49
<i>Perspectivas Objetiva e Subjetiva. Caracteres</i>	54
3.2.3 <i>Histórico e Dimensões. Constitucionalização Simbólica</i>	55
3.2.4 <i>Funções dos Direitos Fundamentais. Diferença entre Direitos e Garantias</i>	59
3.3 Dos Direitos Sociais Propriamente Ditos	61
3.3.1 <i>Breve Histórico dos Direitos Sociais</i>	61
3.3.2 <i>Concepções sobre o Conceito e Estrutura dos Direitos Sociais</i>	65
3.3.3 <i>Fundamentos do Constitucionalismo Social</i>	72
3.3.4 <i>Eficácia dos Direitos Sociais</i>	73
4 POLÍTICAS PÚBLICAS	81
4.1 As Políticas Públicas e a Polissemia	81
4.2 Conceito	82
4.3 Morfologia	86



4.3.1 Participação Social na Elaboração e Execução de Políticas Públicas	87
4.3.2 Complexidade Objetiva e Subjetiva	89
4.3.3 Especificidade Metodológica e Multidisciplinaridade	90
4.3.4 Necessidade de Planejamento	91
4.3.5 Vinculação Constitucional	93
4.4 Caráter Político e Jurídico das Políticas Públicas. <i>POLITICAL QUESTION DOCTRINE</i>	95
4.5 Modelos de Implementação	100
4.6 As Políticas Públicas como Processo e a Definição da Agenda de Prioridades	103

5 INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL E CONTROLE DE POLÍTICAS

PÚBLICAS	107
5.1 A Crise de Paradigmas da Hermenêutica Contemporânea	107
5.2 Hermenêutica Constitucional Contemporânea e sua Aplicação no Controle de Políticas Públicas	120

6 CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

6.1 Judicialização da Política, Politização do Judiciário e Ativismo Judicial: Distinções	131
6.2 A Decisão Judicial como Discurso Dialético e Democrático	135
6.3 Contribuições Teóricas de Jürgen Habermas, Robert Alexy e Peter Häberle para o Controle Judicial de Políticas Públicas	140
6.3.1 Jürgen Habermas	140
6.3.2 Robert Alexy	144
6.3.3 Peter Häberle	148
6.4 Argumentos Contrários ao Controle de Políticas Públicas	149
6.5 Da Legitimidade Judicial para o Controle de Políticas Públicas	154
6.6 Parâmetros para o Controle Judicial de Políticas Públicas	157
6.7 Controle Judicial de Políticas Públicas no Direito Estrangeiro	164
6.7.1 França	164
6.7.2 Espanha	167
6.7.3 Estados Unidos	169
6.7.4 Alemanha	175



7 CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO TRABALHO	176
7.1 Jurisdição e Competência	176
<i>7.1.1 Princípios Fundamentais da Jurisdição</i>	<i>178</i>
<i>7.1.2 Da Competência</i>	<i>181</i>
7.2 Inovações da Emenda Constitucional n.º 45/2004 e Controle de Políticas Públicas.....	181
7.3 Da Competência da Justiça do Trabalho para Controle de Políticas Públicas. Hipóteses de Cabimento	188
7.4 Políticas Públicas para Proteção do Trabalho das Prostitutas	205
<i>7.4.1 Da Legalidade da Prestação de Serviços Sexuais</i>	<i>205</i>
<i>7.4.2 Da Prostituição como Trabalho</i>	<i>209</i>
<i>7.4.3 Da Necessidade de Proteção do Trabalho da Prostituta através de Políticas Públicas para Efetivação de Direitos Fundamentais</i>	<i>210</i>
7.5 Políticas Públicas de Combate ao Trabalho Infantil	218
<i>7.5.1 Conceituação, Delineamento e Causas do Trabalho Infantil no Brasil</i>	<i>218</i>
<i>7.5.2 Panorama Legislativo Histórico sobre Trabalho Infantil</i>	<i>224</i>
<i>7.5.3 Origem das Políticas Públicas de Combate ao Trabalho Infantil. Quadro Atual</i>	<i>226</i>
<i>7.5.4 Críticas às Políticas Públicas de Combate ao Trabalho Infantil e o Papel da Justiça do Trabalho</i>	<i>230</i>
7.6 Políticas Públicas de Combate ao Desemprego	233
<i>7.6.1 Breve Histórico. Quadro Atual</i>	<i>234</i>
<i>7.6.2 Críticas às Políticas Públicas de Combate ao Desemprego e o Papel da Justiça do Trabalho</i>	<i>238</i>
7.7 Políticas Públicas de Erradicação do Trabalho Escravo	241
<i>7.7.1 Considerações Iniciais sobre Trabalho Escravo no Brasil</i>	<i>241</i>
<i>7.7.2 Políticas Públicas em Espécie. Controle Judicial</i>	<i>245</i>
8 ASPECTOS PROCESSUAIS DO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO TRABALHO	249
8.1 Instrumentos Processuais em Espécie	253
<i>8.1.1 Ação Civil Pública</i>	<i>253</i>
<i>8.1.2 Mandado de Segurança Coletivo</i>	<i>259</i>



8.2 O Papel do Ministério Público do Trabalho no Controle de Políticas Públicas ...	261
<i>8.2.1 Atuação Extrajudicial</i>	264
<i>8.2.2 Atuação Judicial</i>	270
9 CONCLUSÃO	274
REFERÊNCIAS	



