

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 972
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PROTEINA ANIMAL
ADV.(A/S)	: MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO
ADV.(A/S)	: EDUARDO BORGES ESPÍNOLA ARAUJO
ADV.(A/S)	: DANIEL DOMINGUES CHIODE
ADV.(A/S)	: ANTONIO JOSE DE BARROS LEVENHAGEN
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 18ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 23ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: trata-se de arguição de descumprimento ajuizada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROTEÍNA ANIMAL (ABPA) em face do conjunto de decisões proferidas no âmbito da Justiça do Trabalho pelas quais determinada a aplicação analógica **em favor dos trabalhadores das empresas avícolas** do repouso legal (dez minutos de descanso a cada 90 minutos de trabalho consecutivo) previsto no art. 72 da CLT em relação aos serviços permanentes de mecanografia (datilografia, escrituração ou cálculo).

Eis o teor da norma celetista aplicada, por interpretação analógica, aos trabalhadores no setor avícola:

ADPF 972 / DF

“CLT

.....
Art. 72 - Nos serviços permanentes de mecanografia (datilografia, escrituração ou cálculo), a cada período de 90 (noventa) minutos de trabalho consecutivo corresponderá um repouso de 10 (dez) minutos não deduzidos da duração normal de trabalho.”

Sustenta-se violação aos preceitos fundamentais da legalidade (CF, art. 5º, II), da separação de poderes (CF, arts. 2º), da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I), da livre iniciativa (CF, art. 1º, IV, e 170, *caput*), da isonomia (CF, art. 5º, I), do direito social ao trabalho (CF, art. 6º, *caput*), da valorização do trabalho humano (CF, art. 1º, IV), da redução das desigualdades sociais e regionais (CF, arts. 3º, III, e 170, VII), do pacto federativo (CF, arts. 1º, *caput*) e da atuação do Estado como agente normativo e regulador da economia (CF, art. 174, *caput*).

Segundo a autora, diversos Juízes e Tribunais trabalhistas, mediante interpretação analógica, estariam aplicando o repouso legal previsto no art. 72 da CLT no âmbito das empresas do setor avícola.

A autora enfatiza, no entanto, que a utilização de tal exegese integrativa **não visa a suprir** eventual omissão normativa, ou recusa por parte dos empregadores à concessão de descanso aos trabalhadores, ou mesmo as situações de repouso concedido em tempo insuficiente. O que fazem os órgãos e Juízes do Trabalho, na visão da autora, **é substituir os parâmetros de descanso estabelecidos mediante acordos e convenções coletivas de trabalho pelo critério legal** (previsto em favor de categoria laboral diversa).

Em outras palavras, a interpretação judicial questionada eleva o repouso legal de dez (10) minutos a cada noventa (90) de trabalho contínuo (CLT, art. 72) à condição de um direito absoluto, insuscetível de negociação entre as partes.

Postula-se, desse modo, *“seja julgada procedente a presente arguição de preceito fundamental, com o reconhecimento da clara incompatibilidade*

ADPF 972 / DF

constitucional da pretendida extensão, às empresas do setor avícola, por decisão judicial, do regime jurídico de pausas de descanso previsto pelo art. 72 da Consolidação das Leis Trabalhistas, nos idos de 1943, para os ‘serviços permanentes de mecanografia’”.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

QUESTÕES PRELIMINARES

ILEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM”

Observo que o Relator, Ministro Edson Fachin, propõe o não conhecimento da arguição de descumprimento, por ilegitimidade ativa “*ad causam*” da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROTEÍNA ANIMAL (ABPA).

Em seu voto, o Ministro Relator assinalou a ausência de pertinência temática entre o objeto desta ADPF (direito individual do trabalho — repouso remunerado) e as finalidades institucionais da ABPA (defesa dos interesses da indústria de proteína animal).

No mesmo sentido, o Plenário desta Corte, em recente julgamento, reputou **inexistente a legitimação ativa** de associação similar para a instauração do processo de controle concentrado de constitucionalidade:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÕES NO REGULAMENTO DO ICMS DO ESTADO DE SÃO PAULO. REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES (ABIEC). ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ENTIDADE QUE REPRESENTA APENAS PARCELA DO SEGUIMENTO ECONOMICO ATINGIDO PELA NORMA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência da CORTE exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais

ADPF 972 / DF

da requerente. Precedentes. 2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que disciplinam a redução de benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao ICMS no Estado de São Paulo, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente, voltados à defesa dos interesses das indústrias na exportação da carne bovina ou dos seus derivados. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes. 3. **A agravante não representa a totalidade da categoria impactada pelos dispositivos questionados, razão pela qual, também por isso, carece de legitimidade para a presente Ação Direta. Precedentes.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADI 6673 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 08-11-2022 PUBLIC 09-11-2022)

De outro lado, o Relator enfatizou que a controvérsia não apresentava relevo constitucional, **exaurindo-se no âmbito da aplicação da legislação infraconstitucional.**

Também acentuou a existência de instrumentos processuais aptos a solucionar a controvérsia nas vias recursais ordinárias, **motivo pelo qual não estaria satisfeito o critério da subsidiariedade.**

Por fim, destacou a ausência de **indicação específica dos atos questionados** nesta arguição de descumprimento, nos termos do que estabelece o art. 3º, II, da Lei nº 9.882/99.

Na sessão de julgamento virtual de 09.12.2012, o voto do Relator **foi acompanhado** pelos Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e, com ressalvas, pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

Antes, porém, do encerramento da sessão, o julgamento foi **interrompido** por pedido de **destaque** do Min. Gilmar Mendes.

Sendo esse o contexto, entendo assistir razão ao Relator.

Com efeito, observo que a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROTEÍNA ANIMAL (ABPA) foi instituída com a missão institucional de promover o

ADPF 972 / DF

desenvolvimento do setor pecuário (carne, leite, ovos e derivados) “*nos campos técnico, econômico e político-representativo, bem como coordenar e representar seus associados*” (Estatuto social, art. 2º).

A análise das finalidades estatutárias da ABPA evidenciam que sua atuação institucional volta-se **aos temas de projeção nacional e grande escala**, relacionando-se com as questões de ordem macroestrutural, os problemas sistêmicos e, de modo geral, as estratégias, políticas e desafios do desenvolvimento e da gestão do setor pecuário nacional, não se restringindo ao setor avícola.

Não há como admitir, nesse contexto, a existência de pertinência temática entre os **interesses macroeconômicos ou macrojurídicos** defendidos pela autora e os **microconflitos jurídicos** que fazem parte da rotina organizacional das empresas avícolas, como os litígios envolvendo direitos individuais dos trabalhadores, cobranças de tributos ou questões contratuais, entre outros.

Desse modo, considero faltar legitimidade ativa à ABPA, por ausência de pertinência temática.

Há a considerar, ainda, o fato da entidade associativa autora **não satisfazer o requisito constitucional da espacialidade**.

Como se sabe, a jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que a legitimação ativa das entidades de classe, para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe a satisfação do requisito constitucional da espacialidade — **caráter nacional das entidades de classe** (CF, art. 103, IX) —, evidenciado pela comprovação da atuação transregional da associação e de sua representatividade em, pelo menos, um terço dos Estados brasileiros (ADI 108-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13.4.1992).

Mas não basta a mera dispersão geográfica de associados pelo território nacional para configurar o caráter nacional das entidades de classe. É **preciso, ainda, que a associação possua sede, diretoria ou órgãos administrativos em cada um dos Estados onde alega possuir representação**. Nesse sentido, destaco recente precedente do plenário, de minha lavra:

ADPF 972 / DF

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CADASTRO NACIONAL DE MÉDICOS ESPECIALISTAS (DECRETO Nº 8.516/2015). ABRAMEPO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.

I - O CASO EM ANÁLISE

1. Insurge-se a autora contra normas do Decreto nº 8.516/2015, que dispõe sobre o Cadastro Nacional de Médicos Especialistas.

II - RAZÕES DE DECIDIR

2. *Ausência de legitimação ativa ad causam.* A Associação Brasileira de Médicos com Expertise de Pós-Graduação (ABRAMEPO) não configura entidade de classe de âmbito nacional. Inexistência de atuação transregional em, pelo menos, nove Estados da Federação.

3. *A simples dispersão geográfica de associados pelo território nacional não é elemento suficiente, por si só, para demonstrar o perfil nacional da entidade de classe.* A caracterização do requisito espacial (caráter nacional) exigido das entidades de classe para efeito de instauração do controle concentrado (CF, art. 103, IX) pressupõe a comprovação da existência de **atuação concreta e efetiva** da entidade de classe **em cada um** dos nove Estados-membros, não bastando, para esse efeito, a mera existência de associados dispersos pelo território nacional.

4. *Caráter fragmentário da categoria representada.* A categoria representada pela entidade associativa autora (médicos com expertise de pós-graduação) corresponde apenas a fração ou parcela da comunidade médica brasileira, o que descaracteriza, por si só, a legitimidade ativa da ABRAMEPO, para a instauração do controle concentrado. Precedentes.

III - DISPOSITIVO

5. Agravo regimental conhecido e desprovido.

(ADI 7761 AgR, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-

ADPF 972 / DF

s/n DIVULG 20-03-2025 PUBLIC 21-03-2025)

Como se vê, o simples fato de existirem associados da autora em mais de 1/3 dos Estados brasileiros não significa que a ABPA efetivamente **atue concretamente** em cada um desses Estados. Na realidade, **não havendo sede, diretoria ou órgãos administrativos ou deliberativos** na maioria dos Estados apontados pela autora, não há como afirmar a existência de atuação concreta da entidade associativa em tais regiões.

Sendo assim, por ausência dos elementos necessários à comprovação do caráter nacional da associação, **não conheço** da arguição de descumprimento.

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Caso eventualmente superada a questão anterior, **considero não satisfeito o requisito da subsidiariedade**.

Com efeito, a arguição de descumprimento tem como finalidade **evitar o risco de dano** ou **reparar a lesão** a preceito constitucional fundamental resultante de comportamento ativo ou omissivo dos órgãos e entidades do Poder Público (CF, art. 102, § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º).

É preciso enfatizar, contudo, que o uso da arguição de descumprimento está sujeito à observância da **cláusula de subsidiariedade** (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que o emprego da ADPF somente se justifica quando não houver qualquer outro meio processual disponível, capaz de resolver — **de maneira ampla, geral e imediata** — a controvérsia constitucional envolvendo situação de risco de dano ou de perigo de lesão **a preceito fundamental** (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07.12.2005).

No caso, a autora enfatiza que as decisões judiciais questionadas teriam afastado, indevidamente, as normas estabelecidas em acordos e convenções coletivas de trabalho para fazer valer, mediante interpretação analógica, um parâmetro normativo supostamente mais vantajoso ao trabalhador, previsto em lei.

Contudo, **o Supremo Tribunal Federal já afirmou a prevalência das**

ADPF 972 / DF

convenções e acordos coletivos de trabalho mesmo quando houver mitigação pontual a determinados direitos previstos na legislação trabalhista, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis (Tema nº 1.046/RG). Prevaleceu, em tal julgamento, o princípio da adequação setorial negociada (Maurício Godinho Delgado), segundo o qual as normas autônomas oriundas da negociação coletiva prevalecem sobre o padrão geral heterônomo (legislação trabalhista) quando dispuserem setorialmente sobre parcelas de disponibilidade relativa (excluídos, portanto, os direitos indisponíveis). Eis o teor da tese firmada pelo Plenário desta Corte:

Tema 1046 - Validade de norma coletiva de trabalho que limita ou restringe direito trabalhista não assegurado constitucionalmente.

Tese - São constitucionais os acordos e as convenções coletivos que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuam limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.

O acórdão restou assim ementado:

Recurso extraordinário com agravo. Direito do Trabalho. Processo-paradigma da sistemática da repercussão geral. Tema 1.046. 3. Validade de norma coletiva que limita ou restringe direito trabalhista. Matéria constitucional. Revisão da tese firmada nos temas 357 e 762. 4. Fixação de tese: *“São constitucionais os acordos e as convenções coletivas que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuem limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.”* 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 1121633, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal

ADPF 972 / DF

Pleno, julgado em 02-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)

Sendo assim, a controvérsia jurídica posta **já foi dirimida** por esta Suprema Corte, no âmbito do ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes (Tema nº 1.046/RG), de modo que eventual desrespeito à tese firmada sob a sistemática da repercussão geral poder ser questionada pelas vias recursais ordinárias ou, até mesmo, por meio do recurso extraordinário, **não cabendo o emprego da arguição de descumprimento de preceito fundamental como inadmissível sucedâneo recursal.**

Caso eventualmente conhecida a presente arguição, a decisão de mérito consistiria apenas em **reafirmação da tese fixada no Tema nº 1.046/RG**, com determinação para que os Juízes e Tribunais trabalhistas observem a jurisprudência desta Corte, o que torna claro o fato desta arguição de descumprimento ter sido manejada como sucedâneo das vias ordinárias por razões de mero pragmatismo.

DISPOSITIVO

Pelas razões expostas, acompanho e Relator, para não conhecer da arguição de descumprimento, por ilegitimidade ativa da ABPA e por inobservância do princípio da subsidiariedade.

É como voto.