AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — LEGITIMAÇÃO ATIVA — ASSOCIAÇÕES DE ASSOCIAÇÕES

— *O controle jurisdicional* in abstracto *da constitucionalidade das leis e atos normativos federais ou estaduais, perante o Supremo Tribunal Federal, suscita, dentre as múltiplas questões existentes, a análise do tema concernente a* quem pode ativar, *mediante ação direta, a jurisdição constitucional concentrada desta Corte.*

— *Entre a legitimidade* exclusiva *e a legitimidade* universa. *optou o constituinte pela tese da legitimidade* restrita *e* concorrente, *partilhando, entre diversos órgãos, agentes ou instituições, a qualidade para agir em sede jurisdicional concentrada (v. CF/88, art. 103).*

Dentre as pessoas ativamente legitimadas ad causam *para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade estão as entidades de classe de âmbito nacional (CF art. 103, IX).*

— *O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em sucessivos pronunciamentos a propósito do tema, que não se qualificam como entidades de classe aquelas que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras* associações de associações. *Em tais hipóteses, tem-se-lhes negado a qualidade reclamada pelo texto constitucional, pois pessoas jurídicas, ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas,* não formam classe alguma. *Precedentes.*

A jurisprudência desta Corte tem salientado, ainda, que pessoas jurídicas de diretio privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, desqualificam-se — precisamente em função do hibridismo *dessa composição — como instituições de classe, cuja noção conceitual reclama a participação,* nelas, *dos próprios* indivíduos *integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá-los.* Precedentes.

— *Entidades internacionais, que possuam uma Seção Brasileira domiciliada em território nacional, incumbida de representá-las no Brasil, não se qualificam, para os efeitos do art. 103 da Constituição, como instituições de classe.*

— *A composição heterogênea de associação que reúna, em função da explícita previsão estatutária, pessoas vinculadas a categorias radicalmente distintas, atua como elemento descaracterizador da sua representatividade.*

Não se configuram, em conseqüência, como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes. Falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fator necessário de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe.

— A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consignado, no que concerne ao requisito da espacialidade, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove estados da Federação. Trata-se de critério objetivo, fundado na aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que supõe, ordinariamente, atividades econômicas ou profissionais amplamente disseminadas no território nacional. Precedente: ADIn 386.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 79
Requerentes: ABTI — Associação Brasileira de Teleprodutores Independentes e outro
Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, resolvendo questão de ordem, em não conhecer da ação, por ilegitimidade ativa *ad causam* dos litisconsortes.

Brasília, 13 de abril de 1992. *Sydney Sanches,* Presidente. *Celso de Mello,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Celso de Mello: A ABTI — Associação Brasileira de Teleprodutores Independentes e o Conselho Interamericano de Comércio e Produção, invocando o art. 103, IX, da Constituição Federal, ajuizam ação direta de inconstitucionalidade, impugnando, nos termos que indicam (fl. 16), a Lei nº 7.689, de 15.12.88, que instituiu a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.

Para dizer da legitimidade ativa *ad causam* dos autores, submeto o feito, em questão de ordem, ao plenário desta Corte.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello (Relator): O controle jurisdicional *in abstracto* da cons-

titucionalidade das leis e atos normativos federais ou estaduais, perante o Supremo Tribunal Federal, suscita, dentre as múltiplas questões existentes, a análise do tema concernente a quem pode ativar, mediante ação direta, a jurisdição constitucional concentrada desta Corte.

O exame dessa questão, relativa à titularidade do poder de ação, revela que o nosso direito constitucional positivo — *jus novum* — situou-se num plano intermediário.

Nem consagrou a legitimidade exclusiva do Procurador-Geral da República, verdadeiro *dominus litis*, que detinha, nos regimes constitucionais anteriores, o monopólio da ação direta, cujo exercício submetia-se a seu juízo discricionário, como repetidas vezes acentuou esta Corte (*RTJ*, 48/156, 59/333, 98/3, 100/1, 100/954, 100/1.013); nem ampliou, de modo total, a legitimação para agir, com a finalidade de reconhecer, em favor de qualquer pessoa, a pertinência subjetiva da relação processual.

Entre a legitimidade exclusiva e a legitimidade universal, optou, o constituinte, pela tese da legitimidade restrita e concorrente, partilhando, entre diversos órgãos, agentes ou instituições, a qualidade para agir em sede jurisdicional concentrada (v. CF/88, art. 103).

Dentre as pessoas ativamente legitimadas *ad causam* para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade estão as entidades de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX).

O conceito de entidade de classe, para o efeito de instauração do controle normativo abstrato, não foi ainda definitivamente assentado por este Tribunal, que, no entanto, vem definindo-o de modo progressivo, a partir de critérios que, verificados caso a caso, têm permitido o reconhecimento, ou não, dessa especial qualidade legitimadora do exercício da ação direta de inconstitucionalidade.

Mesmo no plano doutrinário, registra-se certa hesitação quanto à própria conceptualização de entidade de classe. Cabe, assim, referir a posição daqueles, como Walter Geneviva (*Direito Constitucional Brasileiro*, p. 69, 1989, Saraiva), que admitem, sem prejuízo de sua qualificação e caracterização conceitual, a participação, nas entidades de classe, de pessoas jurídicas. Há ainda, a corrente dos que parecem sustentar que o perfil jurídico da entidade de classe supõe a sua necessária composição por indivíduos ou pessoas físicas (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. I, p. 79, 1990, Saraiva; José Cretella Júnior, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. II, p. 712, 1989, Forense).

Ocorre, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal tem salientado, em sucessivos pronunciamentos a propósito do tema, que não se qualificam como entidades de classe aquelas que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras associações de associações. Em tais hipóteses, tem-se-lhes negado a qualidade reclamada pelo texto constitucional, pois pessoas jurídicas, ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas, não formam classe alguma.

Essa orientação foi unanimemente reiterada, em sede plenária, no recente julgamento da ADIn nº 511, Rel. Min. Paulo Brossard (sessão de 1.4.92), ajuizada pela Federação Nacional do Fisco Estadual — Fenafisco, a quem não se reconheceu — precisamente por ser associação de associações — a qualidade de entidade de classe para efeito de propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

A jurisprudência desta Corte, de outro lado, tem salientado que pessoas jurídicas de direito privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, desqualificam-se — precisamente em função do hibridismo dessa competição — como instituições de classe, cuja noção conceitual reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá-los.

Esse hibridismo, descaracterizador das entidades enquanto instituições de classe, atua, em conseqüência, como fator de desqualificação de tais entes para a regular instauração do processo de controle normativo abstrato.

Não é outra a orientação jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes (ADIn 57, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADIn 67, Rel. Min. Moreira Alves; ADIn 433, Rel. Min. Moreira Alves; ADIn 444, Rel. Min. Moreira Alves; ADIn 530, Rel. Min. Moreira Alves).

Tendo presente essa posição jurisprudencial, não vejo como atribuir legitimidade ativa *ad causam* aos litisconsortes que promovem a presente ação.

No que concerne ao Conselho Interamericano de Comércio e Produção Cipyp, é de registrar que se trata de uma associação civil, de caráter internacional, com sede em Montevidéu, Uruguai, que possui uma seção brasileira domiciliada no Rio de Janeiro, incumbida de representá-la em nosso País, consoante se depreende dos próprios estatutos sociais, que prescrevem, *verbis*:

"Art. 1º O Conselho Interamericano de Comércio e Produção — Seção Brasileira — é uma sociedade civil sem fins lucrativos."

"Art. 2º A Seção Brasileira tem seu domicílio nesta cidade do Rio de Janeiro e representa, no Brasil, o Conselho Interamericano de Comércio e Produção com sede em Montevidéu, Uruguai, consoante a respectiva ata de constituição, também chamada de Convenção de Montevidéu, de 3 de junho de 1941, aprovada pela Primeira Conferência Americana de Associações de Comércio e Produção."

Vê-se, daí — especialmente em face do que dispõem as referidas normas estatutárias —, que não se trata, evidentemente, de entidade de classe, cuja compreensão não se revela compatível com o mero desempenho, no Brasil — tal como no caso ocorre — de funções representativas de um organismo internacional.

Nesse sentido — é de assinalar — manifestou se a douta Procuradoria Geral da República, acentuando que "o Conselho Interamericano de Comércio e Produção é entidade de caráter internacional, contando apenas com uma representação no Brasil, através de uma Seção, que tem por objetivo, nos termos do art. 3º de seu estatuto, 'contribuir para o desenvolvimento da produção e do comércio do Brasil e dos países americanos, além de propugnar pela mais íntima relação não só entre estes, como também com os demais países'."

Também a Advocacia Geral da União, sustentando a ilegitimidade ativa *ad causam* do Conselho Interamericano, enfatizou que ele não se subsume à noção de entidade de classe porque — além de constituir "a seção brasileira de entidade estrangeira" — é integrado por membros que se dedicam, nos termos do art. 7º dos seus estatutos, a atividades variadas, como as de caráter comercial, industrial, agrícola, bancário e de seguros (fl. 126).

No que diz respeito à Associação Brasileira de Teleprodutores Independentes — ABTI, o Ministério Público Federal recusa, igualmente, a sua qualificação como entidade de classe, nos seguintes termos:

"A Associação Brasileira de Teleprodutores Independentes, além de ter finalidades diversificadas, não representa uma classe propriamente, pois visa defender interesses de empregados e empregadores, como descrito no art. 3º do respectivo estatuto, *verbis*:

'A Associação terá como objetivos a congregação e defesa do interesse dos profissionais e empresários envolvidos artística e tecnicamente na produção de programas educativos, culturais, artísticos e comerciais, para rádio e televisão ou qualquer outro veículo afim, buscando a sua integração em torno dos objetivos comuns, promovendo a sua valorização e perfeito entrosamento de objetivos, meios e fins' " (fl. 25).

A heterogeneidade de composição dessa Associação, que reúne em seu âmbito, em função de explícita previsão estatutária, pessoas vinculadas a categorias radicalmente distintas — como as de índole empresarial e

as de caráter profissional — atua como elemento descaracterizador da sua representatividade, pois não se pode conceber entidade de clases integrada por pessoas que pertençam a segmentos que se antagonizam no plano das relações de produção e de trabalho.

As entidades de classe devem ser compreendidas, na perspectiva do exercício do poder de ativação da jurisdição constitucional de controle, como organismos personificados e estáveis, de natureza civil, cujo substrato, permanentemente decorrente de um vínculo social básico ou derivado da identidade de interesses corporativo-profissionais, das pessoas físicas que as integram, repousa na solidariedade, comunhão e homogeneidade, tanto de situações jurídicas ou econômico-sociais, quanto dos próprios interesses daqueles que as compõem. Essa relação-base, de caráter matricial, situa-se na gênese das entidades de classe, cuja existência é somente concebível em função dos objetivos institucionais que lhes inerem e que dão transidividualidade e transcendência à pluralidade dos interesses singulares das pessoas naturais que as compõem.

Isso significa que não se configuram como entidades de classe aquelas instituições — como a de que ora se trata — que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, se revelam, ainda que em tese, contrastantes. Falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, institui o necessário fator de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe ou integrantes de uma categoria homogênea.

Não fora assim, e não se teria como aferir — enquanto elemento imprescindível à exteriorização da idéia de entidade de classe — a fórmula da *adequacy of representation*.

O que se revela essencial no tema, sob esse aspecto, é a questão concernente àquilo que a doutrina denomina, nos processos coletivos, de "representatividade adequada", que constitui, consoante observa Ada Pellegrini Grinover (*Novas Tendências do Direito Processual*, p. 152, 1990, Forense Universitária), com fundamento no magistério, por ela própria invocado, de Mauro Cappelletti ("Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi", *in Le azioni a tutela di interessi collettivi*, p. 200 e s. 1976, Padova, Cedam) e V. Vigoriti (*Interessi collettivi e processo*, p. 245, 1979, Milano), "importantíssimo dado para a escolha dos legitimados às ações coletivas".

É preciso acentuar que o legislador constituinte, ao ampliar a esfera subjetiva do poder de ação no plano do controle concentrado de constitucionalidade, pretendeu, com a atribuição às entidades de classe da qualidade para agir, concretizar aquilo que Piero Calamandrei (*apud* Nicolo Trocker, *Processo Civile e Costituzione*, p. 206, 1974, Milano, Giuffre Edit.) denominava, em relação a determinados núcleos sociais ou profissionais, *legittimazione per categoria.*

Uma entidade — como a Associação Brasileira de Produtores Independentes — que congregue membros pertencentes a categorias tão díspares, como aquelas que representam as diversas classes que atuam, em posições contrastantes, no domínio econômico e social — e que mantêm, entre si, por isso mesmo, relações de claro antagonismo — não pode qualificar-se como instituição de classe.

Demais disso, a ABTI — mesmo que pudesse subsumir-se à noção de entidade de classe — não atende ao requisito constitucional da espacialidade, na medida em que possui associados com domicílio em apenas cinco estados da Federação — Rio de Janeiro (onde se concentra o núcleo mais expressivo), São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Ao considerar esse aspecto, a ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. Odília Ferreira da Luz Oliveira, sublinhou a ilegitimidade ativa dessa Associação (fl. 126), *verbis*:

"Da leitura do estatuto da ABTI (fls. 21-43), depreende-se que a associação não tem verdadeiro caráter representativo, nem atua em âmbito nacional, como exige a Constituição: a maior parte dos associados está no Estado do Rio de Janeiro e os demais distribuem-se entre Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Minas Gerais (fls. 45-61)."

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao tratar do requisito constitucional da espacialidade, tem-se orientado no sentido de que não basta, para que a entidade adquira âmbito nacional, que "expresse, em seus estatutos, uma pretensão de representação nacional de uma determinada classe profissional ou econômica" (cf. voto do Min. Sepúlveda Pertence *in* ADIn 386-SP, Rel. Min. Sydney Sanches).

O caráter nacional da entidade de classe não decorre, desse modo, da mera declaração formal consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, o caráter de efetiva multirregionalidade domiciliar das pessoas que a compõem, na condição de associados ou membros. Bem por isso, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADIn nº 386, Rel. Min. Sydney Sanches, buscando eleger um critério objetivo e identificador do sentido da exigência constitucional da espacialidade, fez consignar que:

"Não é entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição, a que só reúne empresas sediadas no mesmo estado, nem a que consagra outras de apenas quatro estados da Federação."

O eminente Ministro Moreira Alves, ao votar naquele julgamento, bem delineou os fundamentos que, uma vez mais renovados no presente caso, orientaram a decisão do plenário desta Corte na definição — a partir de um dado eminentemente objetivo — do alcance do requisito da espacialidade e do sentido da cláusula "de âmbito nacional":

"Não basta que uma associação tenha associados em alguns poucos estados para que se configure como associação de âmbito nacional. Se se considera de âmbito nacional associação que congregue associados de quatro estados — como ocorre com uma das litisconsortes ativas na presente ação —, por que não se considerará da mesma natureza associação em três ou em apenas dois estados? Para não ir ao exagero oposto — a exigência de associados em todos os estados brasileiros —, parece-me razoável o critério legal existente com relação aos partidos políticos a que se confere atuação de âmbito nacional quando tenham realizado convenção em, pelo menos, 9 (nove) estados da Federação. A não ser adotar analogicamente critério como esse — e, note-se, que os partidos políticos também são legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade, com a exigência ainda de terem representação no Congresso Nacional, o que mostra a preocupação do texto constitucional com a representatividade nacional dos legitimados ativos que atuam em mais de um estado —, a não se adotar analogicamente critério como esse, repito, cair-se-á na incerteza do indefinido, ou no radicalismo dos extremos (representação em dois estados, ou em todos os estados). Observo que esse critério da representação em nove estados — se adotado — cederá nos casos em que haja comprovação de que a categoria dos associados só existe em menos de nove estados."

Devo ressaltar neste ponto — por ser necessário e pertinente — que esse critério objetivo, fundado na aplicação analógica de quanto dispõe a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, mereceu o sufrágio desta Corte, como se pode inferir da própria ementa que sintetizou o resultado do julgamento da ADIn nº 386, de que foi relator o eminente Ministro Sydney Sanches, e onde se discutiu o sentido da locução constitucional "entidade de classe de âmbito nacional".

Uma vez que a ABTI não possui associados — essencialmente pessoas jurídicas — em mais do que cinco estados, concentrando-se, de modo significativamente expressivo, o maior número deles no Estado do Rio

de Janeiro, e pouquíssimos em apenas quatro outras unidades da Federação, e sendo certo, ainda, que a atividade de teleprodução se encontra disseminada, econômica e profissionalmente, por todo o País, não há como atribuir âmbito nacional à sua atuação, consoante reclama e impõe o art. 103, IX, da Constituição Federal, para efeito de plena satisfação da exigência de representatividade adequada.

Isto posto, e uma vez que nenhum dos autores da presente ação direta de inconstitucionalidade — seja o Conselho Interamericano de Comércio e Produção, seja a ABTI — ostenta o perfil de entidade de classe de âmbito nacional, não há como reconhecer-lhes a necessária legitimidade ativa *ad causam*.

Não conheço, portanto, da presente ação direta.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

ADIn 79-9-DF — questão de ordem — Rel.: Min. Celso de Mello. Reqte.: ABTI — Associação Brasileira de Teleprodutores Independentes e outro (Advs.: Antônio Carlos Dantas Ribeiro e outros). Reqdos.: Congresso Nacional e Presidente da República.

Decisão: por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem, não conheceu da ação, por ilegitimidade ativa *ad causam* dos litisconsortes. Votou o Presidente. Plenário, 13.4.92.

Presidência do Sr. Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os senhores ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.