AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — ILEGITIMIDADE ATIVA — ASSOCIAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 23-3
SÃO PAULO

Redator para o acórdão: MIN. MOREIRA ALVES
Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil — ADEPOL
Advogado: Pedro Gordilho
Requerido: Governador do Estado de São Paulo

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Associação dos Delegados de Polícia do Brasil — ADEPOL. Ilegitimidade ativa "ad ca usam".

— A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que as denominadas "associações de associações" não constituem entidade de classe, não tendo, assim, legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes do S.T.F.

— Falta a ADEPOL, em face dessa orientação, a legitimidade ativa "ad causam", porque, além de ser ela uma associação de associações, admitem seus estatutos como sócios beneméritos ou honorários pessoas físicas ou jurídicas absolutamente estranhas à categoria funcional, desde que lhe façam doações ou lhe prestem relevantes serviços.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer da ação direta, por ilegitimidade ativa *ad causam* da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil — ADEPOL, vencidos os Ministros Ilmar Galvão (Relator), Marco Aurélio,Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que dela conheciam.

Brasília, 02 de abril de 1998.

CELSO DE MELLO — PRESIDENTE

MOREIRA ALVES — RELATOR PARA O ACÓRDÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO — (Relator): A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil — ADEPOL ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão contra o Governador do Estado de São Paulo, em face da norma do art. 241 da Constituição, que não foi por ele considerada em nenhuma das três vezes que, a partir da edição da nova Carta, remeteu projetos de lei à Assembléia Legislativa, relativos a aumentos ou reajustes de vencimentos do funcionalismo estadual.

Sustenta em síntese que, diferentemente da norma do art. 39 § 1°, que é de eficácia contida, a do art. 241 é de eficácia plena e de aplicação imediata, significando dizer que a

norma prevista na primeira está condicionada à igualação de atribuições ou assemelhação entre os próprios cargos, tarefa deixada à criteriosa ponderação do legislador ordinário, no art. 241 a Constituição, ela própria, equiparou, em termos de vencimentos, a carreira de delegado de polícia às carreiras disciplinadas no Título IV da Constituição, independentemente de similitude ou igualdade de atribuições.

O pedido é no sentido de que seja declarada a omissão do Sr. Governador do Estado de São Paulo, ao não dar cumprimento imediato ao art. 241 da mesma Constituição, no que diz com o direito impostergável dos delegados de polícia de carreira em ter seus vencimentos igualados aos das demais carreiras jurídicas indicadas no Título IV, ou, de pelo menos, ter seus vencimentos parificados com os dos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, pela evidente e irretorquível assemelhação de funções entre as duas carreiras.

Respondendo, informou o Governador haver sido ajuizado pela autora, perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, mandado de injunção, sob idêntica causa de pedir, tornando-se necessária, em face da continência, a reunião dos respectivos processos perante o STF.

Ao mesmo tempo, pede a extinção do processo, sem julgamento do mérito, ante a impossibilidade de compelir-se o Chefe do Poder Executivo a enviar projeto de lei à Assembléia Legislativa, para conceder aos Delegados de Polícia uma equiparação de vencimentos que a Constituição, absolutamente, não lhes conferiu.

Alega, ainda, ausência de autorização dos respectivos associados, para que a autora venha a juízo em defesa da classe.

Quanto ao mérito, disse que a Constituição não dispensou, no art. 135, nem em momento algum, a necessidade de manifestação de vontade do Chefe do Executivo, de fixar os vencimentos de acordo com as possibilidades orçamentárias, e de avaliar a assemelhação, quando exista, desde que as carreiras sejam de atribuições iguais ou desde que sejam carreiras assemelhadas, por meio de um juízo orientado por pressupostos lógicos e racionalmente justificados, deduzidos do princípio geral da igualdade.

No caso, ao buscar gratuitamente a assemelhação com o Ministério Público, que nada tem em comum com a carreira dos Delegados de Polícia, pretende a Autora paridade remuneratória com carreira totalmente díspar, posto que os Delegados, diferentemente do que ocorre com os membros do Ministério Público, não têm autonomia e independência funcional, não funcionam junto aos juízos e tribunais, não têm iniciativa para as leis de seu interesse e também para a proposta orçamentária, e não exercem uma parcela da soberania.

Ademais, o Ministério Público tem inúmeras funções que nenhum ponto de contato têm com a atividade policial, como, por exemplo, a promoção da ação civil pública e o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição; participa da composição dos Tribunais; recebe em duodécimos as quotas orçamentárias destinadas à instituição; e exerce o controle externo sobre a própria atividade policial; não sendo razoável supor que controlador e controlado estejam em igualdade jurídica para fins remuneratórios.

Apreciando questão de ordem, levada ao Plenário pelo Relator que me antecedeu, decidiu o STF pela desnecessidade, no caso, de audiência da Advocacia-Geral da União.

Os autos foram encaminhados, então, à douta Procuradoria-Geral da República, em 04.09.89, de onde somente retornaram no último mês de fevereiro, com sugestão no sentido de ouvir-se a Autora sobre a subsistência de interesse no desfecho da ação.

Manifestação da Associação, em sentido positivo, determinou o retorno dos autos à douta Procuradoria-Geral da República, onde neles foi lançado, pelo eminente titular do órgão, Dr. Geraldo Brindeiro, o parecer de fls. 286/301 que, depois de rechaçar pretensão da Autora, no sentido da reunião destes autos à do mandado de injunção anteriormente ajuizado, com idêntico fim, opina, preliminarmente, pela ilegitimidade da requerente para a presente ação, tendo em vista tratar-se de

associação integrada por associações, e, conseqüentemente, pela extinção do processo de julgamento do mérito. E, no que concerne ao mérito, opinou no sentido da "procedência parcial da ação, para que seja declarada a inconstitucionalidade da omissão da autoridade requerida na adoção da medida necessária para dar efetividade ao art. 241 da Constituição Federal, a saber, o envio de projeto de lei à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, dispondo sobre a isonomia de vencimentos entre as carreiras de Advocacia do Estado, Defensoria Pública e Delegados de Polícia..."

É o relatório.

VOTO
(PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE)

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO — (Relator): A legitimidade da Autora para promover ação da espécie foi reconhecida pelo STF, ao processar as ADI's 146, 1.037, 1.138, 1.159, 1.336, 1.386, 1.414 e 1.488, e apreciar o pedido de cautelar nelas deduzido, deferindo-o em pelo menos quatro delas.

Trata-se de associação que reúne, em forma de confederação, as associações estaduais dos Delegados de Polícia Civil, de carreira, além da Associação dos Delegados de Polícia do Departamento de Polícia Federal (fl. 16v.).

Quando do julgamento da ADI 1.402, requerida pela CONAMP — Confederação Nacional do Ministério Público, manifestei entendimento no sentido de reconhecer legitimidade, para ações da espécie (o que não era o caso da CONAMP), a associações organizadas à semelhança de associações sindicais, isto é, sob a forma confederativa, como a ADEPOL.

Cuida-se, na verdade, de embriões de entidades sindicais, como exposto nos arts. 511 da CLT, tanto assim que, na forma do art. 512, podem vir a ser reconhecidas como sindicatos e investidas nas prerrogativas definidas em lei.

Meu voto, portanto, reconhece legitimidade à ADEPOL, para a presente ação.

EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 23-3

Proced.: São Paulo

Relator: Min. Ilmar Galvão

Reqte.: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil — ADEPOL

Adv.: Pedro Gordilho

Reqdo.: Governador do Estado de São Paulo

Decisão: Depois do voto do Ministro Ilmar Galvão (Relator), que rejeitava a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* suscitada pelo Procurador-Geral da República, o julgamento foi interrompido pelo pedido de vista do Ministro Moreira Alves. Falou pela requerente o Dr. Pedro Gordilho. Ausente, justificadamente, o Ministro Sepúlveda Pertence, Presidente. Plenário, 15.05.97.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu

Secretário

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES — (Relator):

1. Pedi vista dos autos para examinar a questão da legitimidade ativa da requerente, levantada pelo parecer da Procuradoria-Geral da República, que assim se manifestou, preliminarmente, pela extinção do processo sem julgamento do mérito, tendo em vista a jurisprudência predominante desta Corte no sentido de que as associações de associações não têm legitimidade para proporem ação direta de inconstitucionalidade por não serem "a leitura do art. 6° do Estatuto da ADEPOL não deixa margem a dúvida sobre a natureza da entidade": Artigo 6° — São considerados sócios da "ADEPOL DO BRASIL", desde que

requeiram sua inscrição no quadro social as Associações Estaduais de Delegados de Polícia, civis e de carreira, e a Associação dos Delegados de Polícia do Departamento de Polícia Federal".

O eminente relator, Ministro Ilmar Galvão, no entanto, vota no sentido da legitimidade "ad causam" da requerente, aduzindo:

"(PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE)

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO — (Relator): A legitimidade da Autora para promover ação da espécie foi reconhecida pelo STF, ao processar as ADI's 146, 1.037, 1.138, 1.159, 1.336, 1.386, 1.414 e 1.488, e apreciar o pedido de cautelar nelas deduzido, deferindo-o em pelo menos quatro delas.

Trata-se de associação que reúne, em forma de confederação, as associações estaduais dos Delegados de Polícia Civil, de carreira, além da Associação dos Delegados de Polícia do Departamento de Polícia Federal (fls. 16v.).

Quando do julgamento da ADI 1.402, requerida pela CONAMP — Confederação Nacional do Ministério Público, manifestei entendimento no sentido de reconhecer, legitimidade, para ações da espécie (o que não era o caso da CONAMP), a associações organizadas à semelhança de associações sindicais, isto é, sob a forma confederativa, como a ADEPOL.

Cuida-se, na verdade, de embriões de entidades sindicais, como exposto nos arts. 511 da CLT, tanto assim que, na forma do art. 512, podem vir a ser reconhecidas como sindicatos e investidas nas prerrogativas definidas em lei.

Meu voto, portanto, reconhece legitimidade à ADEPOL, para a presente ação."

2. Como salienta o eminente relator, "a legitimidade da autora para promover ação da espécie foi reconhecida pelo STF, ao processar as ADI's 146, 1.037, 1.138, 1.159, 1.336, 1.386, 1.424 e 1.488, e apreciar o pedido de cautelar nelas deduzido, deferindo-o em pelo menos quatro delas".

Sucede, porém, que essa questão, com referência à ADEPOL, só foi examinada quanto ao aspecto de se saber se os delegados de polícia seriam uma classe ou apenas um segmento da classe dos servidores públicos, tendo esta Corte, por maioria de votos, entendido que constituíam eles uma classe pelo tratamento especial que lhes dera a Constituição.

É esta a primeira vez que se examina a questão da legitimidade ativa da ADEPOL sob o ângulo da jurisprudência que se formou nesta Corte no sentido de que não a têm as denominadas "associações de associações", jurisprudência essa que só se formou depois de reconhecida a legitimidade dessa entidade sob o aspecto anteriormente referido, criando a presunção, sem posteriores considerações, de que era ela parte legítima para propor ações diretas de inconstitucionalidade, inclusive por omissão.

Passo, pois, a examiná-la.

3. Há pouco, em meados de fevereiro do corrente ano, o Plenário desta Corte, contra os votos dos Srs. Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, reafirmou, ao não conhecer da ação direta de inconstitucionalidade 1771, de que sou relator, o entendimento — já firmado quando do não conhecimento das ADINs, a título exemplificativo, n°s 353, 511, 79, 108, 591, 947, 164, 128, 433, 1.479, 914, 1.621 e 1.676 — de que associação de associações não constitui a entidade de classe a que se refere o art. 103, IX, parte final, da Constituição.

Ora, do exame dos estatutos da ADEPOL que foram apensados à inicial (fls. 16-verso), verifica-se que, indiscutivelmente, é ela uma associação de associações.

Com efeito, reza o seu artigo 6°:

"São considerados sócios da "ADEPOL DO BRASIL", desde que requeiram sua inscrição no quadro social, as Associações Estaduais de Delegados de Polícia, civis e de carreira, e a Associação dos Delegados de Polícia do Departamento de Polícia Federal."

E, em seguida, dispõe o artigo 8°:

"Os sócios da "ADEPOL DO BRASIL" se constituem em três categorias:

I — EFETIVOS — As Associações que se inscreveram posteriormente a primeiro de novembro de mil novecentos e setenta;

II — BENEMÉRITOS — Os que, pessoas físicas ou jurídicas, venham a prestar rele-

vantes serviços à "ADEPOL DO BRASIL", doando bens ou valores para a sua manutenção ou ainda para o patrocínio de estudos ou pesquisas especializadas;

III — HONORÁRIOS — Os que, pessoas físicas ou jurídicas, tenham prestado serviços excepcionais à classe dos Delegados de Polícia ou à "ADEPOL DO BRASIL"

Como se vê, além de a ADEPOL ser uma associação de associações (artigo 6° e artigo 8°, I), admitem seus estatutos como sócios BENEMÉRITOS OU HONORÁRIOS pessoas físicas ou jurídicas absolutamente estranhas a essa categoria funcional (artigo 8°, II e III), desde que lhe façam doações ou lhe prestem relevantes serviços.

4. Em face do exposto, e com base nos diversos precedentes desta Corte, não conheço, com a devida vênia do eminente relator, da presente ação por falta de legitimidade "ad causam" da autora.

VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA — Sr. Presidente, é bem verdade que a ADEPOL ajuizou várias ações perante esta Corte, mas, sem dúvida, a questão da legitimidade *ad causam* só surge agora, tendo em vista o parecer emitido pelo Ministério Público, em que a questão foi suscitada.

O Ministro Moreira Alves leu o dispositivo do Estatuto da ADEPOL em que se verifica, a meu ver, tratar-se realmente de associação de associação, o que não estaria enquadrado no art. 103, IX, da Constituição Federal.

Seguindo, portanto, essa orientação a que tenho me filiado, o meu voto acompanha o de S. Exa., não conhecendo da ação.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Senhor Presidente, sou daqueles que acreditam no rol do artigo 103 da Carta da República; que houve, quando dos trabalhos da Assembléia Constituinte, uma opção visando-se justamente a elastecer os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade. O objetivo foi abrir a possibilidade, abandonando-se o nefasto monopólio do Ministério Público, da Procuradoria Geral da República, de ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade.

O artigo 103, inciso IX, dispõe que são legitimadas para propositura da ação:

IX — confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ora, não tivéssemos, no Brasil, delegados, haveria a ADEPOL? A resposta é negativa. Não haveria. A ADEPOL, em si, congrega e — embora de forma indireta, via integração das associações locais — representa no território nacional, como está na própria nomenclatura, os delegados do Brasil.

Aprendi, desde cedo, que não deve haver oscilação da jurisprudência na interpretação, de normas instrumentais. Muito embora ao juiz cumpra evoluir tão logo convencido de assistir maior razão à tese inicialmente repudiada, no campo das normas instrumentais isso não deve ocorrer, sob pena de afastarmos a indispensável segurança jurídica, variando as decisões, a arte de proceder, de processo para processo.

Há pouco tempo, houve uma mudança substancial no tocante ao que vinha sendo assentado pelo Supremo Tribunal Federal, relativamente à formação do instrumento, e os advogados foram, de uma hora para outra, surpreendidos com isso. Estivéssemos na América do Norte, os escritórios de advocacia estariam todos quebrados em face da responsabilidade civil, porque se acabou apontando que, diante da inexistência nos autos da certidão alusiva à intimação para conhecimento do acórdão impugnado mediante o extraordinário, muito embora sem a polêmica quanto à oportunidade de tal recurso, essa inexistência consubstanciaria negligência por parte do agravante e conduziria ao não-conhecimento do agravo.

Relativamente à ADEPOL, cansamos de admitir a legitimidade dessa associação no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade. Vamos rever essa posição? Pedi até uma pesquisa porque penso que já julgamos

processos a envolver essa associação quanto ao tema de fundo, não apenas no campo do exame da liminar. Não creio que possamos assentar, sem gerar grande perplexidade, a ilegitimidade da associação, da ADEPOL para propositura dessa ação direta de inconstitucionalidade. De qualquer forma, o meu convencimento é, quanto a estar a ADEPOL alcançada pela parte final do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal. Não me sensibiliza o fato de a entidade congregar não os delegados diretamente, mas associações locais: importa-me é que a existência da própria associação somente se justifica para a defesa dos delegados que — o Supremo já disse — "encerram, em si", até mesmo pelo tratamento todo próprio dado pela Constituição de 88, "uma classe".

Peço vênia ao Ministro Moreira Alves para acompanhar o Relator, rejeitando a preliminar.

É o meu voto.

VOTO

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO: — Sr. Presidente, recentemente decidimos pela ilegitimidade de associação de associações: no caso da ANAJUCLA, ADI nº 1.580, do Distrito Federal, Relator o Sr. Ministro Maurício Corrêa, e na ADI nº 1.402, ocasião em que fiquei vencido, sustentando a legitimidade.

Todavia, a segurança jurídica exige posicionamento em torno da questão.

Peço licença aos que divergem, para acompanhar o voto do Sr. Ministro Moreira Alves.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, este é um dos pontos em que não digo que discordo da maioria. Simplesmente, eu não consigo entendê-la.

Com todas as vênias, não vi um argumento substancial pelo qual se possa dizer que o que se tem chamado de associação de associações, entidade nacional de classe não seja. E basta observar a realidade brasileira para saber que, com isso, estamos varrendo do plexo de legitimação para as ações diretas as mais importantes entidades de classe do País. O que é fácil de explicar: é o óbvio mimetismo entre as grandes organizações da sociedade civil e a estrutura federativa da organização política do País.

Associação de associações não seria entidade de classe se se destinassem a defender os interesses das associações a elas filiadas. Mas, quando, na verdade, tudo é apenas uma forma de organização da defesa dos interesses da *classe* em dois níveis, dos interesses regionais, pelas associações primárias e pela congregação dessas associações, no plano nacional, não vejo como, se os seus objetivos são a defesa dos interesses de uma *classe*, negarlhes o caráter de entidade nacional *de classe*.

Ademais, o entendimento da maioria imputa ao mesmo inciso da Constituição uma contradição de critérios. O art. 103, IX, na sua primeira parte, na área sindical, escolheu as confederações, que são típicas "*associações de associações de associações*": congregam federações que, por sua vez, congregam sindicatos. Na leitura de sua segunda parte, contudo, nega-se que "*associações de associações*" de classe sejam entidades de classe...

Não estou dizendo que o Tribunal se equivoca ao entender que, na área sindical, só as confederações estão legitimadas, mas ler, no inciso IX, que são legitimadas, como entidades sindicais *de classe*, as confederações, inequivocamente "*associações de associações de associações*".

O que não entendo, Sr. Presidente, é que a Constituição, no mesmo inciso, na área sindical, tenha escolhido como significativa da classe a "associação de associações de associações", que é a Confederação Sindical, mas, paradoxalmente, quanto às entidades civis não sindicais, tivesse querido dizer, como nós pretendemos descobrir, que o constituinte, quando se referiu a entidades nacionais de classe exigiu que os seus sócios sejam os integrantes individuais da classe e não as suas associações de menor nivel. Tudo isso para quê? Para livrarmos de algumas e forçarmos um artifício às melhor organizadas. É fácil

prever que virá aí uma reforma estatutária, onde os sócios passem a ser os Delegados, os Promotores, representados num conselho nacional pelas suas associações regionais, a exemplo do que ocorre com a Associação dos Magistrados Brasileiros.

Sr. Presidente, por não entender a douta opinião contrária, peço vênia para acompanhar o eminente Ministro-Relator.

VOTO

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Sr. Presidente. Temos discutido muito em torno dessa matéria. Debatem-se, inclusive, no início, quanto à primeira parte, no âmbito sindical. Certa vez, ao que recordo, chegamos a admitir, porque não existia confederação, nem a categoria profissional se enquadraria em qualquer das confederações existentes e previstas na CLT, uma federação nacional, entendendo que aquela entidade é que representava realmente a categoria profissional, mas esse ponto foi superado e seguimos a compreensão conceitual posta na CLT, para Confederação Nacional, como aquilo que se expressava na letra da Constituição, quando se refere às confederações sindicais. E o assunto ficou pacificado neste plano.

Com relação à segunda parte do dispositivo — entidades de classe de âmbito nacional —, realmente tem lavrado uma discórdia muito grande. No que concerne à ADEPOL — Associação dos Delegados de Polícia —, lembro que no primeiro julgamento a ter uma decisão pela Corte, no que se refere ao conhecimento, talvez por um voto de diferença, acolheu-se a legitimidade a partir do entendimento de que se tratava de uma classe. Os delegados de polícia, em face da norma do art. 241, da Constituição, que lhes dá uma situação de equiparação ao disposto no art. 135, quanto às carreiras jurídicas —, entendeu-se, realmente, apesar de uma carreira incluída entre os servidores policiais, que tinham merecido, no âmbito da Constituição, um tratamento especial. Em outros dispositivos, a Constituição cuidara dessa classe ao prever, por exemplo, a presidência do inquérito, tão-só, por delegados de polícia de carreira. Então, na realidade, emprestou-se tal destaque. Nessa linha admitiu-se como classe e sua associação nacional como legitimada à ação de inconstitucionalidade.

Agora, propõe-se uma nova questão, que, à primeira vista, parece encontrar solução na jurisprudência da Corte. Estou com alguma dificuldade. Temos diversas situações quanto ao problema das associações de associações. Temos considerado as chamadas associações heterogêneas, ísto é, em que há sindicatos, federações associados a associações civis, de natureza não sindical, formando uma confederação, como foi o caso dos policiais, englobando diversas categorias de policiais; inclusive, houve um caso no qual se discutiu esse problema. Tratava-se da federação dos servidores policiais, que incluía também a associação de datiloscopistas, associações de inspetores de polícia etc. Todos eles constituem esse domínio do serviço público, chamado âmbito policial. São todos servidores policiais. Não admitimos, exatamente, acentuando que se tratava de uma associação mista sindical, com entidades civis, e se pacificou, neste ponto, o nosso entendimento: associação de associações não é entidade de classe de âmbito nacional, para os fins da segunda parte do inciso IX, do art. 103, da Carta Magna e, esse tipo de associação mista, compreendendo organizações sindicais e não sindicais; simplesmente civis, sendo também admitidos, em algumas delas, servidores dessa área, não sindicalizados ou não associados. Admitimos que aí há um caráter de entidade mista.

Agora, propõe-se outra situação.

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — Data vênia, não se propõe situação nova. Citei treze acórdãos relativos a essa questão de associação de associações, que nada têm que ver com o problema de entidades híbridas. E V. Exª seguiu-me, no final de fevereiro, numa ação direta especificamente igual a essa.

O Sr. Miniscro Celso de Mello é também relator de vários acórdãos em que adotou essa denominação de "*associação de associações*", todas elas de uma única categoria profissional.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA

— V.Exa. poderia, por gentileza, citar quais foram as ações julgadas?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: São inúmeras, desde o início, sobretudo nos votos dos Srs. Ministros Moreira Alves e Celso de Mello.

Eu mesmo acompanhei, várias vezes, votos que reputavam ilegítimas as chamadas "associações de associações", reservando-me, porém, para discutir a questão, quando necessário, porque havia sempre outros fundamentos bastantes à conclusão, sobretudo a heterogeneidade das entidades filiadas (ver, por exemplo, as ADIns 108, 353 e 853).

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — Por exemplo, o outro fundamento seria o de não se tratar de uma classe. Temos, porém, vários casos, exclusivamente, de associação de associações. Citei as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 79, 108, 164, 353, 511, 591 e 947.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — A respeito de quais servidores ou classes?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Por exemplo: ADIn 444, da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, ADIn 591, da UNAFISCO e ADIn 164, da CNF.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Estou querendo pôr em consideração o seguinte: não me refiro aos estatutos dessa entidade autora, a qual já foi admitida pela Corte, múltiplas vezes. Já julgamos, definitivamente, ações por ela propostas e tida como legitimada, não só em cautelares, mas no mérito também. Nunca se pôs em dúvida essa legitimidade.

Diz o eminente relator que essa associação é composta de associações. Mas são só delegados de polícia de carreira que a integram; não há inspetores de polícia sócios dessas entidades. E é sabido que o delegado de polícia é um cargo estadual, as carreiras são estaduais. Em cada Estado há a sua carreira de delegado de polícia. Por isso mesmo, em cada Estado há uma associação dos delegados de polícia. Aí encontro a dificuldade que me faz ponderar no sentido do argumento trazido pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence.

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — Também a associação dos delegados de Polícia Federal a integra.

Reza o art. 6 do Estatuto da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil:

"Art. 6° — São considerados sócios da "ADEPOL DO BRASIL", desde que requeiram sua inscrição no quadro social, as Associações Estaduais de Delegados de Polícia, civis e de carreira, e a AssoCiação dos Delegados da Polícia do Departamento de Políia Federal."

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — A Associação dos Delegados, concretamente, integra a ADEPOL?

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — Integra.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Estou visualizando no sentido de que, aí, não poderíamos deixar de ter como justificada essa associação, exatamente pelo sentido federativo, porque esses corpos de servidores de cada Estado da Federação, tendo a sua carreira de delegados de polícia, integram-se numa entidade única, de âmbito nacional, que defende os mesmos interesses dos delegados de polícia de todos os Estados da Federação, a partir, precisamente, de princípios postos na Constituição, que lhes dão determinadas garantias.

Temos apreciado, nesta Corte, o problema da competência da privatividade do delegado de polícia quanto à presidência dos inquéritos policiais — garantia estabelecida na Constituição — que interessa, evidentemente, ao delegado de polícia de todos os Estados da Federação.

Poderíamos evoluir no sentido desse *discrime* que se vem fazendo, quando essa associação congregar associações que não sejam só de pessoas físicas. Temos admitido a AMB, e não sei se ela não é também associação de associações. Os juízes e os magistrados estaduais de cada Estado têm sua associação de classe. Essas associações não estão integradas na AMB ou ela é composta só de juízes individualmente associados?

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — O problema, aqui, não é de corporativismo de classe.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Estou apenas referindo. A situação é a mesma no caso da Associação Nacional dos Promotores de Justiça, do Ministério Público. Já admitimos a Associação Nacional dos Procuradores de Estado, que também é constituída de associação de associações. Cada Estado tem os seus procuradores e formam as suas associações regionais que se reúnem numa só. Essa associação nacional representa todos os procuradores ou delegados de polícia.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO — O Tribunal não admitiu o CONAMP justamente porque é uma associação de associações. Fiquei vencido juntamente com V.Exa.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Mas nesse caso não era uma situação diferente?

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO — Os sócios da AMB são os juízes.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Mas a Associação Nacional dos Procuradores do Estado não é sócia.

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — Ministro, pode evidentemente mudar de orientação. Mas até agora V. Exa. tem seguido essa orientação.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Sr. Presidente. Quero trazer ao Tribunal esta ponderação: creio que estamos realmente avançando nesse sentido restritivo das associações. O Ministro Sepúlveda Pertence disse bem que, seguramente, essas entidades transformar-se-ão, por exigência nossa, em associações de delgados. Os dois ou três mil delegados de São Paulo se reunirão. Então, terão que se associar um a um?

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — Não estamos acabando com essas associações, estamos apenas dizendo que elas não têm legitimidade para ação direta de inconstitucionalidade.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Pergunto: Uma associação só de delegados de polícia de carreira, por ser nacional, não representa os interesses, em âmbito nacional, dos delegados de polícia do Brasil? E não foi isso que a Constituição quis: uma entidade de classe de âmbito nacional?

Realmente, temos de fazer a distinção entre entidades homogêneas e heterogêneas. Quer dizer, se a entidade de classe de âmbito nacional congrega profissionais exclusivamente de uma área só membros do Ministério Público, só procuradores do Estado, só delegados de polícia ou só magistrados — estará habilitada, em âmbito nacional, para defender os interesses dessa classe, assim considerada. Até aí podemos chegar. Não se trata de uma entidade nacional composta, heterogeneamente, de diversas classes ou categorias.

Não estou pondo em dúvida o que seguimos em outros casos. Até hoje, não temos uma doutrina definitiva em torno desta matéria. Podemos, perfeitamente, atender ao espírito do dispositivo constitucional, se admitirmos associações nacionais tais como: Associação Nacional de Delegados de Polícia, Associação Nacional dos Procuradores de Estado, Associação Nacional dos Defensores Públicos. Já temos admitido ações dessas entidades.

Não há necessidade de ofício; temos que ler os estatutos, não é preciso a argüição dentro dos autos. De ofício, teríamos essa obrigação como Relator.

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES — Não vimos isso porque ainda não tínhamos atentado para isso.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA — Sr. Presidente. Impressionou-me o argumento trazido pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence quanto ao aspecto federativo. O que reforça é que realmente se trata de uma classe homogênea. São delegados de polícia do País. Então, uma entidade que os reúna, em âmbito de Brasil, não tem legitimidade de representante de entidade de classe de âmbito nacional? Vamos obrigar, com isso, a que os milhares de delegados de polícia se inscrevam no álbum dessa entidade, um a um, como associados, para que a associação, alterando o seu estatuto, volte, novamente, com a mesma ação. Nessa entidade só são associados pessoas físicas, delegados de polícia no País. Isso, realmente, é exigir demais, — em se tratando de uma classe única, de uma categoria que já admitimos como uma classe, portanto, podendo ser representada em âmbito nacional, — que essa entidade seja composta

com a soma dos delegados de todos os Estados da Federação individualmente a ela inscritos, e não pela reunião das vinte e sete associações estaduais, todas com os mesmos objetivos: defender os interesses da mesma classe de delegadosde polícia de carreira.

Vou evoluir na consideração desta matéria, para admitir, de uma forma geral, como legitimada à ação direta de inconstitucionalidade do art. 103, inciso IX, segunda parte, da Constituição, toda associação nacional que seja integrada por associações de âmbito regional, desde que se trate, exclusivamente, da mesma categoria de profissionais.

EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 23-3

Proced.: São Paulo

Redator para o Acordão: Min. Moreira Alves

Reqte.: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil — ADEPOL

Adv.: Pedro Gordilho

Reqdo.: Governador do Estado de São Paulo

Decisão: Depois do voto do Ministro Ilmar Galvão (Relator), que rejeitava a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* suscitada pelo Procurador-Geral da República, o julgamento foi interrompido pelo pedido de vista do Ministro Moreira Alves. Falou pela requerente o Dr. Pedro Gordilho. Ausente, justificadamente, o Ministro Sepúlveda Pertence, Presidente. Plenário, 15.05.97.

Decisão: O Tribunal, por votação majoritária, não conheceu da ação direta, por ilegitimidade ativa *ad causam* da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil — ADEPOL, vencidos os Ministros Ilmar Galvão (Relator), Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que dela conheciam. Votou o Presidente. Redigirá o acórdão o Ministro Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Ministro Nelson Jobim. Plenário, 02.4.98.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu , Secretário

AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE Nº 23-3 (SP)

COMENTÁRIO
Pedro Gordilho

1. No caso comentado, o cerrado debate que se estabeleceu, após o eminente Relator rejeitar a tese de ilegitimidade passiva e o Ministro Moreira Alves aceitá-la, acabou por promover a revisão da jurisprudência. A requerente teria sua legitimação até então reconhecida apenas sob o aspecto da pertinência temática, sendo esta a primeira vez em que o Tribunal examinaria a vedação pretoriana de tratar-se de "*associação de associações*".

2. Seria a requerente, de fato, uma associação de associações? O acórdão oferece resposta afirmativa, mas a relevância do tema justificará o presente comentário. Claro, a requerente não é uma associação nacional de pessoas exclusivamente naturais. Aliás, no Brasil, não parece existir uma associação nacional exclusivamente de pessoas naturais. Mas o seu caráter híbrido, misto, é inequívoco, como se pode ver dos artigos 5º, 7º, 1º e 3º dos Estatutos. E isto não a priva da legitimação para propor a ação, como mostra o notável voto vencido do Ministro Supúlveda Pertence.

3. Eis os textos:

Art. 5º — São considerados membros institucionais da ADEPOL DO BRASIL as Associações de Delegados de Polícia de carreira, uma para cada Estado, Distrito Federal, Territórios e da Polícia Federal, regularmente constituída, sem sobreposição.

Art. 7º — Os sócios da ADEPOL DO BRASIL se constituem em três categorias;