



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 35/2017-SFConst/PGR
Sistema Único nº 282.520/2017

**Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade
4.474/DF**

Relator: Ministro **Alexandre de Moraes**
Agravante: Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Interessados: Presidente da República
Congresso Nacional

CONSTITUCIONAL E ORDEM ECONÔMICA. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUALIDADE PARA AGIR EM FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. REQUISITO ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. ARTIGOS 13, VI, C, E 42, DA LEI 12.529/2011. SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA.

1. A qualidade para agir de confederação sindical em ação direta de inconstitucionalidade depende, entre outros requisitos, da demonstração de pertinência temática entre o conteúdo material da norma impugnada e os objetivos estatutários da entidade.
2. Há referibilidade direta entre a finalidade estatutária da CNI, de representar os interesses das categorias econômicas industriais, e a previsão normativa de fiscalização de estabelecimentos empresariais pela Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.
3. Parecer pelo provimento do agravo.

1 RELATÓRIO

Trata-se de agravo regimental interposto pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), contra decisão que extinguiu a ação direta de inconstitucionalidade por considerar que não haveria pertinência temática entre as normas questionadas e o objeto social da requerente, nos seguintes termos:

[...] A presente ação direta não reúne as condições processuais indispensáveis ao seu conhecimento, pois a requerente carece de legitimidade ativa para postular em desfavor da legitimidade constitucional dos dispositivos sob censura, que cuidam de configurar a ordem administrativa voltada para a articulação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-Geral da República, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente. Para alguns dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, porém, esta Corte exige a presença da chamada pertinência temática, definida como o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.

É o que sucede com as confederações sindicais e entidades de classe, que, embora constem do art. 103, IX, da CF, não são legitimadas universais para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, incumbindo-lhes a demonstração da pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto normativo eventualmente impugnado (nesse sentido: ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/2/2017; ADI 4400, Rel. P/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 3/10/2013; e ADI 4190 MC-Ref, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 11/6/2010). Bem por isso, esta Suprema Corte já decidiu, por exemplo, que a CNI não desfruta de legitimidade para questionar normas da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB) sobre honorários advocatícios (ADI 1.194/DF, Pleno, Rel. p/ acórdão Min^a. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 11/9/2009).

Tal como sucedeu no precedente mencionado, também na espécie não é possível encontrar referibilidade direta entre as normas contestadas e o objeto social da requerente. Não obstante a CNI se declare vocacionada, entre outras finalidades, a “defender a livre iniciativa, a livre concorrência, a propriedade privada e o estado democrático de direito, tendo em conta a valorização do trabalho, a justiça social e o meio ambiente” (art. 3º, II, do estatuto social), tal proclamação – de teor radicalmente abstrato – não a habilita a instaurar a jurisdição constitucional concentrada para se opor contra toda e qualquer disciplina normativa pertinente ao sistema de proteção da livre concorrência ou da higidez da ordem econômica, sobretudo quando não há comprovação de atingimento de interesses típicos da classe econômica representada.

Fosse essa declaração de propósitos estatutários suficiente, estar-se-ia a outorgar à Confederação Nacional da Indústria, geneticamente associada ao setor industrial, representatividade bastante para legitimá-la a intermediar, junto a esta Suprema Corte, a totalidade dos interesses difusos tutelados pela Constituição Federal, com absoluta sublimação do âmbito corporativo em que se insere a requerente, elastério que certamente não condiz com a mensagem normativa do art. 103, IX, da Constituição Federal, na interpretação que lhe é conferida por este Supremo Tribunal Federal.

Ante o exposto, JULGO EXTINTO o processo, sem resolução de mérito, com base no art. 21, IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no art. 485, VI, do Código de Processo Civil de 2015.

A agravante afirma que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu legitimidade ativa e pertinência temática em diversas ações diretas de sua autoria. Argumenta que o objetivo estatutário de representar os interesses das categorias econômicas da indústria seria suficiente para configurar pertinência temática. Alega que a referibilidade decorre da submissão do setor industrial ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

É o relatório.

2 DISCUSSÃO

O agravo deve ser provido.

É firme a jurisprudência do STF em exigir relação de estrita adequação entre a finalidade estatutária das confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, referidas no inciso IX do art. 103 da Constituição, e o conteúdo material da norma por elas impugnadas, como critério objetivo indispensável para conhecimento de ações diretas de inconstitucionalidade. Exemplo se colhe da ADI 1.114/DF:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LIMINAR.

PRELIMINAR. CONFEDERAÇÃO NACIONAL.
PERTINÊNCIA. ESTATUTO DA OAB (LEI N. 8.906/94).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu a pertinência, enquanto adequação entre finalidades estatutárias e o conteúdo material da norma, como critério objetivo para o conhecimento de ação direta promovida pelas entidades de classe de âmbito nacional (*v.g.* ADIMCs nºs 77, 138, 159, 202, 305, 893).

Tal orientação considerou, fundamentalmente, a natureza especial de tais entidades que, ao contrário das demais pessoas e órgãos legitimados para o controle abstrato de constitucionalidade, são entes privados, embora representem interesses coletivos.

Dentro desta linha de raciocínio, é evidente que também os órgãos superiores de representação sindical se enquadram nessa categoria de entidade nacional de classe, a que alude o art. 103, IX, da CF/88.

Plenamente plausível, portanto, a exigibilidade da pertinência, não é de reconhecer-se presente o pressuposto, no caso em exame, já que inexistente relação entre as finalidades da autora Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos e o objeto da norma impugnada (art. 21 da Lei n. 8.906/94) que dispõe sobre a titularidade da verba honorária resultante da sucumbência, na hipótese de advogado empregado da parte vencedora.

A circunstância de a entidade eventualmente contar com advogados em seus quadros não satisfaz o critério da pertinência, revelando apenas a existência de eventual interesse processual de agir, de índole subjetiva, que não se coaduna com a natureza objetiva do controle abstrato.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (Medida cautelar na ADI 1.114/DF. Rel.: Min. Ilmar Galvão. *DJe*, 30 set. 1994).¹

Ensina ANDRÉ RAMOS TAVARES que a pertinência temática se refere à necessidade de demonstração, por alguns legitimados, de que o pedido de ação direta proposta guarda pertinência com o objetivo da instituição.²

¹ No mesmo sentido os acórdãos das ADIs 1.157/DF, 1.123/DF, 1.873/MG e 1.194/DF.

² TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 307.

O objetivo estatutário da CNI consiste na representação, defesa e coordenação dos interesses gerais da indústria (art. 3º do estatuto – peça 11), o que remete à representação de empresas do setor secundário da economia. Por outro lado, os arts. 13, VI, *c*, e 42 da Lei 12.529/2011 admitem realização de fiscalização e inspeção em estabelecimentos empresariais pela Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e aplicação de multa no caso de obstrução a essas atividades.

Embora a Lei 12.529/2011 possua amplo alcance e não se restrinja às atividades industriais, na medida em que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, as normas impugnadas podem atingir de maneira direta o funcionamento dos estabelecimentos industriais. Nas palavras da agravante, “há efetivo interesse do setor industrial de ver extirpado do mundo jurídico as normas questionadas, que permitem à Superintendência-Geral do CADE, sem prévia autorização judicial, sem o devido processo legal e sob pena de multas elevadíssimas, [a] determinar o ingresso nos seus estabelecimentos, inspeção na sede social [...], colhendo dados e documentos, sem respeitar nem mesmo o sigilo industrial”.

Conquanto a abrangência excessiva das finalidades estatutárias não justifique ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra qualquer ato normativo, a petição de agravo apresentada pela CNI aponta os arts. 1º e 3º, I, do Estatuto, que mencionam o objetivo de representar os interesses das categoriais econômicas da indústria. Há congruência explícita entre os interesses representados pela CNI e o conteúdo normativo do ato impugnado. A aplicação das normas contestadas interfere diretamente no exercício das atividades industriais.

Pelas razões expostas, entende-se que a CNI preenche o requisito da pertinência temática e possui, portanto, legitimidade para ajuizamento de ação direta em face dos arts. 13, VI, *c*, e 42, da Lei 12.529/2011.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina a Procuradora-Geral da República pelo provimento do agravo regimental.

Brasília (DF), 24 de outubro de 2017.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

CCC