

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) : 1. Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL-BRASIL) contra o art. 121, §§ 3º, 4º e 5º, da Lei Federal 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que fixa em 03 (três) anos o período máximo de internação e determina a liberação compulsória, aos 21 (vinte e um) anos de idade, do adolescente infrator.

Legitimidade ativa

2. A Lei 9.868/1999, que regula o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, reproduz, no seu art. 2º, IX, o teor do art. 103, IX, da Lei Maior, pelo qual assegurada legitimidade ativa especial a confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional para impugnar, mediante ação direta, a constitucionalidade de dispositivos de lei ou de ato normativo.

Em contraposição à chamada legitimação universal ostentada, *v.g.*, pelo Presidente da República e pelo Procurador-Geral da República (art. 103, I e VI, da CF), qualifica-se a legitimação ativa especial das confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, na esteira da jurisprudência iterativa e notória desta Corte, pela exigência de atendimento ao requisito da pertinência temática ou representatividade adequada.

A legitimação especial ou temática para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade supõe, assim, no caso das entidades de classe de âmbito nacional, a adequação material da *quaestio*, manifestada na relação de pertinência entre o conteúdo do ato impugnado e as finalidades institucionais da associação. É o que consagram, entre outros, os seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LIMINAR. PRELIMINAR. CONFEDERAÇÃO NACIONAL. PERTINENCIA. 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 na 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 nº 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.”

(ADI 1.114-MC/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 31.8.1994, DJ 30.9.1994)

LEGITIMAÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Tratando-se de entidade de classe, **indispensável que exsurja a pertinência temática, ou seja, o elo entre os objetivos visados e a norma que se impugna**. Isto não ocorre em hipótese em que a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL-BRASIL ataca preceitos asseguradores de equivalência de vencimentos entre procurador de justiça do estado e desembargadores.

(ADI 1.139-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 21.10.1994, DJ 02.12.1994)

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA: PERTINÊNCIA TEMÁTICA.

I. - A legitimidade ativa da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional, Mesas das Assembléias Legislativa e Governadores, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação .

II. - Precedentes do STF: ADIn 305-RN (RTJ 153/428); ADIn 1.151-MG (“DJ” de 19.05.95); ADIn 1.096-RS (“LEX-JSTF”, 211/54).

III. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.”

(ADI 1519-MC/AL, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 06.11.1996, DJ 13.12.1996)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Confederação Nacional das Profissões Liberais

- CNPL. Falta de legitimidade ativa. - Na ADI 1.792, a mesma Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL não teve reconhecida sua legitimidade para propô-la por falta de pertinência temática entre a matéria disciplinada nos dispositivos então impugnados e os objetivos institucionais específicos dela, por se ter entendido que os notários e registradores não podem enquadrar-se no conceito de profissionais liberais.

- Sendo a pertinência temática requisito implícito da legitimação, entre outros, das Confederações e entidades de classe, e requisito que não decorreu de disposição legal, mas da interpretação que esta Corte fez diretamente do texto constitucional, esse requisito persiste não obstante ter sido vetado o parágrafo único do artigo 2º da Lei 9.868, de 10.11.99. É de aplicar-se, portanto, no caso, o precedente acima referido

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.”

(ADI 2.482/MG, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 02.10.2002, DJ 25.4.2003)

3. *In casu*, acompanha a inicial cópia do estatuto social da autora, demonstrando a sua condição de entidade representativa, em todo o território nacional, dos interesses de classe dos delegados de polícia de carreira do país.

Não veicula o ato normativo impugnado, no entanto, conteúdo algum diretamente ligado aos interesses funcionais da categoria representada pela entidade autora. Os dispositivos legais impugnados, concernentes à idade, período máximo de internação e condições para liberação de adolescentes submetidos a medidas socioeducativas, não expressam interesse direto e imediato, tampouco de caráter corporativo, da ADEPOL-BRASIL.

Com efeito, as normas impugnadas não veiculam matéria atinente às prerrogativas, direitos, interesses funcionais ou de classes dos delegados de polícia no Brasil. Revela-se, pois, insuficiente a alegação de que as normas impugnadas repercutem nas atividades relacionadas à preservação da ordem e da segurança pública e, conseqüentemente, na missão funcional dos associados da autora.

Isso porque o liame mediato, indireto, é insuficiente à satisfação do requisito da pertinência temática. Consoante salientado pelo Ministro Marco Aurélio ao exame da ADI 1.151-MC/MG, a relação de pertinência há

de ser *quase imediata, direta, quanto ao conteúdo da norma* (ADI 4.722-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 02.12.2016, DJe 15.02.2017; ADI 5.918-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 24.8.2020, DJe 17.9.2020; ADI 6.692-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 03.8.2021, DJe 18.8.2021, v.g.):

“– **O requisito da pertinência temática** – que se traduz na relação de congruência que necessariamente **deve existir** entre os objetivos estatutários **ou** as finalidades institucionais da entidade autora **e** o conteúdo material da norma questionada **em sede** de controle abstrato – **foi erigido** à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa “ *ad causam* ” **para efeito de instauração** do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

Para esse efeito, **e tratando-se** de entidade sindical *de grau superior* (**ou** , *quando for o caso*) de entidade de classe de âmbito nacional), **a mera existência de vínculo indireto ou mediato não basta** , *só por si* , **para atender** ao requisito da pertinência temática, **especialmente** quando o alegado nexos de afinidade traduz simples interesse de caráter econômico- -financeiro. **Precedentes** .”

(ADI 1.094/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 05.10.2020, DJe 19.10.2020)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Falta do requisito da pertinência.

- Têm razão as informações quando sustentam que, no caso, falta um dos requisitos da ação direta de inconstitucionalidade que é o da pertinência entre a classe que a autora representa - a dos Delegados de Polícia - e o diploma legal impugnado que a essa classe não diz respeito.

- **Com efeito, para que haja essa pertinência é necessário que as normas impugnadas se apliquem, direta ou indiretamente, à classe representada pela entidade autora** .

- Ora, no caso, isso não ocorre.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.”

(ADI 1.464-MC/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 26.9.1996, DJ 13.12.1996)

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.529/2011. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ÓRGÃOS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA - CADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência

do STF 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 da associação.

2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de disciplinar a atuação administrativa de órgãos do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência - CADE, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente (CNI), voltados, especificamente, para a proteção dos interesses das empresas industriais. **O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática**. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017.

3. A mera potencialidade geral de dano, de caráter econômico-financeiro, não é suficiente para estabelecer a relação de pertinência temática entre os objetivos estatutários da agravante e as normas impugnadas. Precedentes: ADI 1.157 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 17/11/2006.

4. Agravo Regimental conhecido e não provido.”

(ADI 4.474-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18.12.2017, DJe 02.02.2018)

“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.205/2019 DO ESTADO DE SÃO PAULO. TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR NO ÂMBITO DA FAZENDA ESTADUAL E DAS AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E UNIVERSIDADES ESTADUAIS. CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS – COBRAPOL. ENTIDADE DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL DE GRAU SUPERIOR. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ADEQUAÇÃO MATERIAL ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE DE CLASSE. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CARÊNCIA DE AÇÃO. PRECEDENTES. NÃO PROVIMENTO.

1. Na esteira da jurisprudência do STF, a legitimação ativa especial conferida às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX) supõe adequada representatividade, tanto sob o aspecto objetivo (pertinência temática) quanto o subjetivo.

2. **A legitimação especial ou temática para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade supõe, no caso das confederações sindicais, a adequação material da *quaestio*, manifestada na relação de pertinência entre o conteúdo do ato impugnado e as finalidades institucionais da entidade de representação sindical de grau superior.** Precedentes.

3. Norma formalizadora do regime de pagamento de débitos judiciais de Fazenda estadual não expressa interesse específico e próprio da categoria profissional dos policiais civis, pelo que insuscetível de caracterizar o necessário vínculo de afinidade temática entre o objeto da demanda e os objetivos institucionais da confederação sindical autora. **O liame apenas mediato, indireto e subjetivo não satisfaz o requisito da pertinência temática**. Precedentes: ADI 6444-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 24.9.2020; ADPF 480-AgR/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 24.4.2018; ADI 4400/DF, Redator do acórdão Min. Marco Aurélio, DJe 03.10.2013.

4. Agravo regimental conhecido e não provido.”

(ADI 6.290-AgR/SP, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 16.11.2020, DJe 30.11.2020)

Na verdade, as condições do cumprimento de medidas socioeducativas, por menores infratores, longe de expressarem interesse específico e próprio de categoria profissional, traduzem interesse público geral primário, a inviabilizar se repete caracterizado, na espécie, o necessário vínculo de afinidade temática entre o objeto da demanda e os objetivos institucionais da entidade de classe autora.

4. Reconhecer-se, na hipótese, a legitimidade da ADEPOL-Brasil levaria à conclusão de que ela detém a prerrogativa de questionar toda e qualquer norma de conteúdo penal e processual penal do ordenamento jurídico brasileiro, mesmo em relação àquelas que não impactam diretamente nas atividades dos delegados de polícia. Dito de outra forma, estar-se-ia, na prática, a equiparar a legitimação especial à legitimação ativa universal, de todo inadmissível nos termos da jurisprudência desta Casa que compreende o requisito da pertinência temática como decorrência direta do interesse de agir no processo objetivo:

“Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 103, IX, CF. Controle concentrado. Entidade de classe de âmbito nacional. Ilegitimidade. Pertinência temática. Processo objetivo. Ausência de estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade.

1. A jurisprudência firme da Corte é no sentido de que, dentre as entidades sindicais, apenas as confederações sindicais possuem legitimidade para propor ação direta, conforme o disposto no art. 103, IX, da Constituição Federal. Precedentes.

2. As entidades de classe e as confederações sindicais somente poderão lançar mão das ações de controle concentrado quando

tiverem em mira normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada. Precedentes.

3. A pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente .

4. Não verificada correlação entre os objetivos institucionais perseguidos pela entidade e as normas impugnadas, as quais dizem respeito à majoração das alíquotas da contribuição ao PIS e da Cofins relativas à venda de combustíveis.

5. Nego provimento ao agravo regimental.”

(ADI 5.837-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 31.8.2018, DJe 17.10.2018)

À falta de estreita relação entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional representada, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade *ad causam* .

5. Manifestamente carecedora, a autora, da condição da ação relativa à legitimidade *ad causam* , impõe-se a extinção do feito sem resolução do mérito, na forma do art. 485, VI, do CPC.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2018