

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2022.0000466734

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2100650-55.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ONDHAS - ASSOCIAÇÃO NACIONAL ORGANIZACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DOS AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA, é réu ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "INDEFERIRAM A INICIAL E JULGARAM EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, COM DETERMINAÇÃO. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. MARCOS MANTEIGA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 15 de junho de 2022.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Data: 19/5/2022

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Autos n. 2100650-55.2022.8.26.0000

Autor: Associação Organizacional Nacional de Direitos Humanos dos Agentes de Segurança Pública e Privada (ONDHAS)

Interessados: Procuradoria-Geral do Estado, Governador do Estado, Secretaria de Segurança Pública e Comando-Geral da Polícia Militar

Voto n. 53.750

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Polícia Militar. Regulamento disciplinar. Questionamento do disposto no artigo 84 da lei complementar paulista n. 893/2001. Suposta dissonância com o disposto nos artigos 4º e 111 da Constituição Estadual. Alegação de cerceamento de defesa por supressão de instância. Indeferimento da inicial. As associações que congregam mera fração ou parcela de categoria profissional, hipótese destes autos, em cujo interesse vêm a juízo, não possuem legitimidade ativa para provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade. Extinção desta ADI, pelo Órgão Especial, na forma dos artigos 90, V da Constituição Estadual; 319, inciso III, 330, inciso II, e 485, inciso I, estes últimos do Código de Processo Civil. Determinação: uma vez recolhidas as custas, remanesce determinação para irem ao arquivo, com baixa de eventual prevenção.

Relatório

A Associação Organizacional Nacional de Direitos Humanos dos Agentes de Segurança Pública e Privada (ONDHAS) formulou a presente ação direta para ver afirmada a inconstitucionalidade do quanto contido no artigo 84 da Lei Complementar paulista n. 893/2001, a pretexto de violação dos artigos 4º e 111 da Constituição Estadual, sem prejuízo de contradição do seu contexto em relação às leis de números 12.163/41 e 10.177/1998, e até mesmo em face dos artigos 32 e 58 da própria Lei Complementar paulista n. 893/2001.

Resumindo, a parte agita cerceamento de defesa por meio de supressão de instâncias administrativas.

Uma vez devidamente explicado o conteúdo da exordial, é oportuno transcrever o dispositivo impugnado, *verbis*:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 893, DE 09 DE MARÇO DE 2001 (Atualizada até a Lei Complementar nº 915, de 22 de

março de 2002) [que] Institui o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar

(...)

Artigo 84 - O Processo Administrativo Disciplinar seguirá rito próprio ao qual se aplica o disposto nos incisos I, II e parágrafo único do artigo 76 e os artigos 79, 80 e 82 deste Regulamento.

Parágrafo único - Recebido o processo, o Comandante Geral emitirá a decisão final, da qual não caberá recurso, salvo na hipótese do que dispõe o § 3º do artigo 138 da Constituição do Estado. (NR) - Parágrafo único com redação dada pela Lei Complementar nº 915, de 22/03/2002”.

Alega-se a fl. 5 'in limine', literalmente, que no modo de ver da autora estaríamos diante de “(...) flagrante quebra de hierarquia pelo viés do processo administrativo, onde o Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo dá sua decisão final, à qual não caberá recurso, sendo [que] este [é] subordinado ao Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, e este último ao Governador do Estado”.

Uma vez distribuída a inicial, este relator, de

imediatamente, por conta do pedido de antecipação de tutela formulado pela autora a fls. 596/598, editou a seguinte deliberação interlocutória, *verbis*:

“Vistos

Indefere-se a antecipação de tutela.

Não bastasse a presente ADI ter sido proposta contra normas legais que têm vigência por mais de vinte anos, este dado contaminou a alegação de urgência.

Sequer é antevista a plausibilidade do quanto suscitado.

Primeiro: a presente ação, a priori, teria cunho individualizado, como a reclamar providências em face de casos certos, fazendo da ADI uma alternativa à argüição de inconstitucionalidade, o que ainda parece duvidoso em termos de contencioso geral de constitucionalidade.

Ademais, mesmo a legitimação ativa carece de maiores esclarecimentos.

É que, uma vez examinados os estatutos da ONDHAS (autora), não exsurge atendimento dos requisitos necessários para demandar por esta via.

Aqui a cautela recomenda no sentido de remeter o exame deste determinado ponto para a instrução, ao mesmo tempo em que esta dúvida também concorreu para obliterar a hipótese de concessão de liminar.

Isto porque 'É jurisprudência consolidada no STF o não reconhecimento da legitimidade ativa à associação que representa somente uma fração de categoria profissional'. Confira-se neste sentido: ADI 5.589 ED, Rel.

Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2018; ADI 5.448, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 1/3/2017; ADI 5320, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 7/12/2015; ADI 4.600, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 26/3/2015; ADI 4.358 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 8/9/2014; ADPF 254 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 18/5/2016.

Vale dizer, entidade que congrega mera fração ou parcela de categoria profissional [a princípio] não ostenta legitimidade ativa para provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade, que atinge o interesse de outras classes não representadas pela entidade requerente. Assim este Órgão Especial já teve oportunidade de decidir, em voto do Desembargador ALEX TADEU MONTEIRO ZILENOVSKI, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2053396-57.2020.8.26.000, na sessão de 24/3/2021.

Deixo anotado: a confirmar a legitimação ativa.

Processe-se sem liminar.

(...)"

Todavia, antes mesmo que a presente instrução prosseguisse o seu curso, consoante esclarecimentos formulados subsequentemente pela própria parte, a fls. 603/605, ela, primeiramente, se opôs ao julgamento virtual, para, na sequência, também se contrapor às orientações da Corte Suprema. Vale dizer, asseverou

que “(...) os artigos 53 a 61 do Código Civil Brasileiro, que regulam as Associações, com toda 'venia' ao entendimento do STF destacado, não preveem o tipo de associação, se mista ou exclusiva, e quais seriam suas limitações, o que mais uma vez demonstra o entendimento equivocado da Suprema Corte, em legislar onde a Lei não faz menção sobre o tema, o que é literalmente uma 'aberratio finis legis', extravasando sua competência” (expressões literais da autora).

De todo o modo, ainda sobre os mesmos questionamentos destacados por este relator na decisão de fls. 596/598, a propósito de sua eventual legitimação ativa, ela, a ora requerente, com base no art. 313, inciso VI do Código de Processo Civil, explicou que, “(...) para não tumultuar os nossos Tribunais, com discussões que acumulam e sobrecarregam o Poder Judiciário sendo [esta] a causa das morosidades da demora da entrega do direito à quem lhe cabe, decidiu por bem convocar assembleia geral, nos termos do artigo 23 do seu estatuto, para alterar sua finalidade, dando-lhes representação exclusiva para a classe Policial Militar, conforme edital publicado hoje

(17/mai/2022, pág. A8, Jornal Gazeta SP), em anexo” (novamente, expressões literais da própria autora).

De sorte que, nesta oportunidade, o processo retornou à conclusão do relator, não apenas para que fosse examinada a insistência da parte no seu pedido de suspensão da eficácia do sobredito art. 84 da Lei Complementar n. 893/2001, deduzido na forma de “liminar”, como, ainda, para que suspendêssemos o tramite desta ADI “pelo prazo máximo de 60 (sessenta) dias, para que se possa apresentar a alteração do estatuto devidamente atualizado” (*verbis*).

É o resumo do quanto necessário.

Voto n. 53.750

Respeitosamente, a nosso sentir é caso de

indeferimento liminar desta ADI.

E igualmente observo que a autora indevidamente lançou mão de leis ordinárias e de dispositivos da mesma lei complementar estadual em discussão para reforçar os seus argumentos. O que não lhe era dado fazer em sede de direta de inconstitucionalidade. Consoante orientação do Supremo Tribunal Federal, “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (AgRADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. MENEZES DIREITO, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008).

Reporto-me aos paradigmas agitados nos artigos 32 e 58 da mesma lei ou, ainda, das leis números 10.177/98 e 12.163/41, empregadas nas razões iniciais.

Jurisprudência recorrente

É direito pretoriano consolidado, tanto no STF como neste Sodalício, o não reconhecimento da legitimidade ativa em prol de associação que **só representa uma fração de categoria profissional interessada no objeto da ADI.**

O exame desta questão é imperativo, absolutamente incontornável, por conta do quanto disposto nos arts. 489, § 1º, VI; 926 e 927, todos do Código de Processo Civil, que determinam a adoção de decisões uniformes em relação às orientações não só da Corte Suprema, como deste colendo Órgão Especial, mesma hipótese deste caso.

Inicialmente, comprovo a orientação prevalecente.

Na recentíssima sessão de **16/2/2022**, este Órgão Especial, a respeito do mesmo assunto, em voto do Desembargador FRANCISCO CASCONI, na ADI n. 2160694-11.2020.8.26.0000, destacava: “(...) Cediço não ostentarem tais entidades a prerrogativa de legitimação universal, mas sim especial, **devendo se**

amoldar à existência de certos requisitos, como a pertinência temática em relação à sindicância constitucional a ser dirimida, bem ainda o amplo grau de representatividade da categoria (...) Nesse contexto, afere-se que a entidade postulante carece de legitimidade ativa *ad causam* para instauração do controle de constitucionalidade pretendido, notadamente porquanto os atos normativos impugnados têm o potencial de atingir, indistintamente, a integralidade da categoria profissional dos servidores públicos do Estado, não apenas seus filiados/associados/representados (...)”.

Mais outro julgado, este anterior, de relatoria do Desembargador ALEX ZILENOVSKI, trilhou o mesmo sentido. Escrevo sobre a ADI n. 2053396-57.2020.8.26.0000, julgada na sessão de 24/3/2021: “(...) A matéria sob apreço foi extensamente examinada pelo col. STF, que terminou por **firmar as balizas empregadas para a análise da legitimação**, por vezes controvertida, das entidades sindicais e de classe. De todo modo, despiciendo o exame pormenorizado de todo o arcabouço jurisprudencial,

posto que, em partes, alheio à presente demanda. Importa aos argumentos oferecidos, de modo mais próximo, a exigência de que o autor (ou a autora, *in casu*) represente a totalidade da categoria profissional atingida pela norma (...)”.

Sobreditas decisões exaradas por este Tribunal de Justiça estão na mais absoluta sintonia com os precedentes do Supremo Tribunal Federal, verifique-se a seguir:

“(…) esta Corte tem entendimento no sentido de que, no caso das entidades de classe de âmbito nacional, **a entidade postulante deve representar a integralidade da categoria econômica em questão, e não apenas uma parcela setORIZADA desta** (ADI 2.203 AgR, Rel. Min. MAURÍCIO CORREA, Pleno, DJ de 25/8/2000)” (STF, ADI 5589, relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, j. 16/8/2017)

“(…) a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal orientou-se no sentido de que **não detém legitimidade ativa ad causam para o controle concentrado de constitucionalidade a associação que represente apenas parcela da categoria profissional** sobre a qual repercute o ato normativo impugnado” (STF, Ag. Reg. na ADI 5448, relator Ministro DIAS TOFFOLI, j. 9/12/2016).

E há outros resultados mais: ADI 4600, relator Ministro LUIZ FUX, DJe 26/3/2015; ADI 4358 AgR, relator Ministro CELSO DE MELLO, DJe 4/3/2015; ADI 1875 AgR, relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 12/12/2008; ADI 1788, relator para o acórdão Ministro NELSON JOBIM, DJ 17/3/2006.

Da ilegitimidade da autora

Por ocasião de nossa primeira manifestação nestes autos, então acreditando que a legitimação ativa poderia ser revelada ao longo da instrução, determinamos notificações e citação.

Todavia, aquelas providências ficaram prejudicadas. É que a própria parte tornou supérflua a continuação desta ADI, porque admitiu não preencher o requisito expresso naqueles julgados do STF e deste

Órgão Especial, quando reportou a necessidade de adaptação dos seus estatutos.

Por certo, a modificação estatutária não importaria nenhum favor ao Judiciário, nem contribuiria para reduzir nossa carga de trabalho, como a parte fez constar (primeiro parágrafo) a fl. 604. Isso jamais foi escrito ou falado, pelo subscritor ou por qualquer de seus colegas. A parte exerceu enlevo retórico.

Em verdade, a questão – alteração dos estatutos da associação – diz respeito ao descompasso entre a natureza da entidade, sua exata densidade e os julgados do STF. A propósito, o problema que contaminou a exordial nem era bem esse. A retificação estatutária não salvaria a inicial. A associação foi juntando adesões de policiais ao longo do curto curso desta demanda, entretanto, jamais alcançou um número tal que aproximasse os seus interesses do requisito posto pelo Pretório Excelso.

As diretas de inconstitucionalidade, pela sua

extensão, estão reservadas para entidades representativas de toda uma categoria.

De sorte que, nestas circunstâncias, o prazo reclamado pela entidade se mostrou inócuo para o julgamento desta causa. Seja porque sindicamos os pressupostos processuais e as condições da ação por ocasião da distribuição da petição inicial – inviável suspender a instância no aguardo de eventual preenchimento daquilo que deveria vir junto da exordial; e seja porque não se há falar, neste processo, em *motivo de força maior*, fundamento por ela, autora, deduzido a fl. 604. Respeitosamente, não vimos aqui nenhuma razão debitável à natureza para desatendimento da jurisprudência dos Tribunais¹. Ao contrário, a parte, evidentemente podendo fazê-lo, entretanto, só amealhou poucas adesões de policiais militares para demandar o controle de constitucionalidade de diploma que alega seria amplamente desfavorável aos seus afiliados.

Só em nosso Estado são cerca de cem mil

¹ AgInt na PET no AREsp 857760, relator Ministro HERMANN BENJAMIN, DJe 30/6/2017

policiais militares, contudo, a parte somente exibiu dezenas de associados

Sem prejuízo, não nos passou despercebido um significativo divórcio entre os objetivos sociais da autora e o texto legal impugnado. É que este último diz respeito à instrução de processos disciplinares administrativos. Enquanto a entidade se ocupa “da defesa de direitos sociais”, conforme expresso no art. 5º de seus estatutos (vide fl. 21) sem olvidar o conteúdo do seu próprio CNPJ (a fl. 35). A superficialidade deveria dar espaço para a especificidade, de modo a preencher outro requisito mais, a pertinência temática.

Repito: a promoção de ações diretas de inconstitucionalidade deve ficar a cargo de pessoa jurídica que exiba incontroversamente a pujante representatividade de toda uma respectiva categoria e cujos estatutos guardem incontroversa congruência material com o diploma contestado.

Consoante demonstrado, nesta quadra passaram ao largo de sobreditas condicionantes.

Ante o exposto, ausentes os requisitos postos em julgados da Corte Suprema e do colendo Órgão Especial, proponho o indeferimento da inicial e a extinção da presente ADI, sem julgamento do mérito, com fundamento nos artigos 319, inciso III, 330, inciso II e 485, I, do Código de Processo Penal.

Recolhidas as custas, oportunamente ao arquivo, levantando-se eventual prevenção deste julgador.

COSTABILE-E-SOLIMENE, relator