

Grundlagen des Staatsrechts, Strekturprinzipien der Verfassung (O Direito do Estado da república Federal alemã — Conceitos fundamentais e bases do direito do Estado, Prin-

cípios estruturais da Constituição), Munique, 1984, 2.^a ed., Ed. Beck'sche.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 5.^a ed., RT, S. Paulo, 1989.

I - DOCTRINA

O DIREITO DE PROPOSITURA DAS CONFEDERAÇÕES SINDICAIS E DAS ENTIDADES DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL

GILMAR FERREIRA MENDES

Procurador da República. Professor da UNB. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília

1. Introdução — 2. Entidade de classe de âmbito nacional e Confederação Sindical: Conceito — 3. Avaliação crítica.

1. Introdução

Nos termos do art. 102, I, *a*, *c/c* art. 103, I — IX, da Constituição, compete ao Supremo Tribunal Federal decidir a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado, pela Mesa da Câmara dos Deputados, pela Mesa de uma Assembléia Legislativa Estadual, por um Governador de Estado, pelo Procurador-Geral da República, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou por partido político com representação do Congresso Nacional ou por confederação sindical ou organização de classe de âmbito nacional.

As disposições do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal que disciplinavam o controle abstrato de normas, ainda sob o sistema da Constituição de 1967/69, continuam a ser aplicadas com base no princípio da continuidade, até que sobrevenha a legislação processual adequada.

O direito de propositura das confederações sindicais e das organizações de classe de âmbito nacional prepara significativas dificuldades práticas.

A existência de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas profissões ou atividades e a não-

existência de disciplina legal sobre o assunto torna indispensável que se examine, em cada caso, a legitimação dessas diferentes organizações. Causa dificuldade, sobretudo, a definição e a identificação das chamadas entidades de classe, uma vez que, até então, inexistia critério preciso que as diferenciassem de outras organizações de defesa de diversos interesses. Por isso, está o Tribunal obrigado a verificar especificamente a qualificação dessa confederação sindical ou organização de classe organizada nacionalmente.¹

2. Entidade de classe de âmbito nacional e Confederação Sindical: Conceito

O conceito de entidade de classe de âmbito nacional abarca um grupo amplo e diferenciado de associações que não podem ser distinguidas de maneira simples. Essa questão tem ocupado o Tribunal praticamente desde a promulgação da Constituição de 1988.²

1. Cf. ADIn 34, Rel.: Min. Octávio Gallotti, RTJ 128/481; ADIn 43, Rel.: Min. Sydney Sanches, RTJ 129/959.

2. ADIn 34, Rel.: Min. Octávio Gallotti, RTJ 128/481; ADIn 39, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19.5.89.

Na decisão de 5.4.89, tentou o Tribunal precisar o conceito de entidade de classe, ao explicitar que é apenas a associação de pessoas que em essência representa o interesse comum de uma determinada categoria.³ Em contrapartida, os grupos formados circunstancialmente, como a associação de empregados de uma empresa, não poderiam ser classificados como organizações de classe nos termos do art. 103, IX da CF.⁴ “Não se pode considerar entidade de classe — diz o Tribunal — a sociedade formada meramente por pessoas físicas ou jurídicas que firmem sua assinatura em lista de adesão ou qualquer outro documento idôneo (...), ausente particularmente ou condição, objetiva ou subjetiva, que distingam sócios de não-associados”.⁵

A idéia de um interesse comum essencial de diferentes categorias fornece base para distinção entre a organização de classe, nos termos do art. 103, IX, da CF, e outras associações ou organizações sociais. Dessa forma, deixou assente o STF que o constituinte decidiu por uma legitimação limitada, não permitindo que se convertesse o direito de propositura dessas organizações de classe em autêntica ação popular.⁶

Em outras decisões, deu o STF continuidade ao esforço de precisar o conceito de entidade de classe de âmbito nacional.

Segundo a orientação firmada pelo STF, não configuraria entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do art. 103, IX, organização formada por associados pertencentes a categorias di-

3. ADIn 34, Rel.: Min. Octávio Gallotti, RTJ 128/481.

4. Cf. ADIn 79, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ 10.9.89.

5. ADIn 52, Rel.: Min. Célio Borja, DJ 29.9.90, p. 9.721.

6. Cf. ADIn 79, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ 10.9.89.

versas.⁷ Ou, tal como formulado pelo Tribunal, “não se configuram como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a extratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes”.⁸

Da mesma forma, não se reconhece natureza de entidade de classe àquelas organizações que, “congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras associações de associações”, uma vez que, nesse caso, faltar-lhes-ia exatamente a qualidade de entidade de classe.⁹

Não se admite, igualmente, a legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado, que reúnem, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, exatamente em decorrência desse hibridismo, porquanto “noção conceitual (de instituições de classe) reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá-los”.¹⁰

Afirmou-se, também, que “não constitui entidade de classe, para legitimar-se à ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX), associação civil (As-

7. ADIn 57, Rel.: Min. Ilmar Galvão, DJ 13.12.91, p. 18.353; ADIn 108, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ 5.6.92, p. 8.426.

8. ADIn 108, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ 5.6.92, p. 8.426.

9. ADIn 79, Rel.: Min. Celso de Mello, in RDA 188/144-146, (1992).

10. ADIn 79, Rel.: Min. Celso de Mello, RDA 188/144-146, (1992); ADIn 108, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ 5.6.92, p. 8.426; ADIn 433, Rel.: Min. Moreira Alves, DJ 22.11.91, p. 16.842; ADIn 505-7, Rel.: Min. Moreira Alves, DJ 2.8.91, p. 9.916; ADIn 511-1, Rel.: Min. Paulo Brossard, DJ 15.5.92, p. 6.781; ADIn 530-8, Rel.: Min. Moreira Alves, DJ 22.11.91, p. 16.845; ADIn 704, Rel.: Min. Carlos Velloso, DJ 4.9.92, p. 14.089; ADIn 705, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ 6.4.92, p. 4.442.

sociação Brasileira de Defesa do Cidadão), voltada à finalidade altruísta de promoção e defesa de aspirações cívicas de toda a cidadania”.¹¹

No conceito de entidade de classe na jurisprudência do tribunal não se enquadra, igualmente, a associação que reúne, como associados, órgãos públicos, sem personalidade jurídica e categorias diferenciadas de servidores (v.g., Associação Brasileira de Conselhos de Tribunal de Contas dos Municípios — Abracom).¹²

Quanto ao caráter nacional da entidade, enfatiza-se que não basta simples declaração formal ou manifestação de intenção constante de seus atos constitutivos. Faz-se mister que, além de uma atuação transregional, tenha a entidade membros em pelo menos nove Estados da Federação, número que resulta da aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.¹³

Admitiu-se, inicialmente, a legitimação das federações, porquanto “entidades nacionais de classe”.¹⁴

Essa orientação foi superada por outra, mais restritiva, passando-se a considerar que apenas as organizações sindicais, cuja estrutura vem disciplinada no art. 535 da CLT, são dotadas de direito de propositura.¹⁵ Afasta-se, assim, a possi-

bilidade de que associações, federações ou outras organizações de índole sindical assumam o lugar das confederações para os fins do art. 103, IX, da CF, que, segundo os termos dos arts. 533 e ss. da CLT, devem estar organizadas com um mínimo de três federações.¹⁶

Simple associação sindical — Federação Nacional que reúne Sindicatos em cinco Estados — não teria legitimidade, segundo essa orientação, para propor ação direta de inconstitucionalidade.¹⁷

Mencione-se, ainda, que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal, há de se exigir que o objeto da ação de inconstitucionalidade guarde relação de pertinência com a atividade de representação da confederação ou da entidade de classe de âmbito nacional.¹⁸

3. A avaliação crítica

A jurisprudência do Supremo Tribunal se, de um lado, revela o salutar propósito de concretizar o conceito de “entidade de classe de âmbito nacional” e de “confederação sindical”, para os efeitos do art. 103, IX, da CF, deixa entrever, de outro, uma concepção assaz

Carlos Velloso, DJ 4.8.92, p. 11.417; ADIn 746, Rel.: Min. Néri da Silveira, DJ 17.8.92, p. 12.446; ADIn 772, Rel.: Min. Moreira Alves, DJ 23.10.92, p. 18.780.

16. ADIn 17, Rel.: Min. Sydney Sanches, DJ 15.3.91, p. 2.643; ADIn 488, Rel.: Min. Octávio Gallotti, DJ 12.6.92, p. 9.028; ADIn 275, Rel.: Min. Moreira Alves, DJ 22.2.91, p. 1.258; ADIn 505, Rel.: Min. Moreira Alves, DJ 2.8.91, p. 9.916; ADIn 593, Rel.: Min. Marco Aurélio, DJ 9.10.91, p. 14.087; ADIn 599, Rel.: Min. Néri da Silveira, DJ 15.5.92, p. 6.781.

17. ADIn 398, Rel.: Min. Sydney Sanches, DJ 28.6.91, p. 8.904.

18. Cf. ADIn 202, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 2.4.93, p. 5.612; ADIn 159, Rel.: Min. Octávio Gallotti, DJ 2.4.93, p. 5.611; ADIn 893, Rel.: Min. Carlos Velloso, DJ 3.9.93, p. 17.743.

11. ADIn 61, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28.9.92, p. 10.222.

12. ADIn 67, Rel.: Min. Moreira Alves, DJ 15.6.90, p. 5.499.

13. ADIn 386, Rel.: Min. Sydney Sanches, DJ 28.6.91, p. 8.904; ADIn 108, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ 5.6.92, p. 8.427.

14. ADIn 209, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 7.3.91, p. 2.132.

15. ADIn 505, Rel.: Min. Moreira Alves, DJ 2.8.91, p. 9.916; V., tb., ADIn 569-3, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 3.9.91, p. 11.866; ADIn 713-1, Rel.: Min. Octávio Gallotti, DJ 10.4.92, p. 4.801; ADIn 731-9, Rel.: Min. Ilmar Galvão, DJ 8.5.92, p. 6.270; ADIn 744, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 8.9.92, p. 14.293-4; ADIn 744-1, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 8.9.92, p. 14.293-4; ADIn 745, Rel.: Min.

restritiva do direito de propositura dessas organizações.¹⁹

19. À guisa de exemplos, mencione-se que, até abril de 1994, das 268 ações diretas propostas por confederações sindicais ou entidades de classe, as seguintes foram extintas, por ilegitimidade ativa do requerente (entidade de classe):

1. ADIn 17 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 15.3.91, p. 2.643, proposta Federação Nacional dos Engenheiros;

2. ADIn 32-2 (Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 3.8.90, p. 7.239); ADIn 36-5 (Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 14.6.91, p. 8.081); ADIn 52 (Rel.: Min. Célio Borja, *DJ* 20.9.90, p. 9.721); ADIn 61 (Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 14.6.91, p. 8.082), propostas pela Associação Brasileira de Defesa do Cidadão — ABRADDEC;

3. ADIn 34 (Rel.: Min. Octávio Gallotti, *DJ* 28.4.89, p. 6.293), proposta pela Associação dos Empregados da CAEBB — ASEC;

4. ADIn 39 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 19.5.89, p. 8.438), proposta pelo Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro;

5. ADIn 42 (Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 23.3.90, p. 8.840), proposta pela Associação Brasileira das Companhias Abertas — ABRASCA;

6. ADIn 43 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 19.5.89, p. 8.438), proposta pela Associação Comercial de Porto Alegre;

7. ADIn 57 (Rel.: Min. Ilmar Galvão, *DJ* 13.12.91, p. 18.353) e ADIn 941 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 9.11.93, p. 7.241), propostas pela Confederação das Associações Comerciais do Brasil — CACB;

8. ADIn 67, proposta pela Associação Brasileira de Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios — ABRACCOM;

9. ADIn 77, proposta pela Associação Brasileira de Consultores Tributários;

10. ADIn 79 (Rel.: Min. Celso de Mello, *DJ* 5.6.92, p. 8.426) e ADIn 108 (Rel.: Celso de Mello, *DJ* 24.4.92, p. 5.374), proposta pela Associação Brasileira de Teleprodutores Independentes — ABTI e Conselho Interamericano de Comércio e Produção — CIPVP;

11. ADIn 107 (Rel.: Min. Célio Borja, *DJ* 17.11.89, p. 17.185), proposta pela Associação Nacional das Empresas de Transporte de Passageiros Urbanos;

12. ADIn 159 (Rel.: Min. Octávio Gallotti, *DJ* 2.4.93, p. 5.611), proposta pela Associação

Nacional dos Procuradores do Estado — ANAPE;

13. ADIn 164 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 16.9.93, p. 18.843), proposta pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras e outra;

14. ADIn 271 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 30.9.92, p. 16.630), ADIn 332 (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 4.2.94, p. 926), e ADIn 335 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 30.9.92, p. 16.630), propostas pela Central Única dos Trabalhadores;

15. ADIn 275 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 22.2.91, p. 1.258), proposta pelo Sindicato Nacional dos Taxistas;

16. ADIn 283 (Rel.: Min. Célio Borja, *DJ* 12.6.90, p. 5.406), proposta pelo Sindicato dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro;

17. ADIn 334 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 6.9.93, p. 17.978), proposta pela Confederação Geral dos Trabalhadores — CGT;

18. ADIn 353 (Rel.: Min. Celso de Mello, *DJ* 16.4.93, p. 6.429);

19. ADIn 360 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 1.10.90, p. 10.411), proposta pela Federação Nacional das Empresas de Serviços Técnicos de Informática e Similares — FENAINFO;

20. ADIn 364 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 24.10.90, p. 11.805), e ADIn 378 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 24.10.90, p. 11.805), propostas pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior — ANDES;

21. ADIn 386 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 10.4.91, p. 4.021), proposta pela Associação Brasileira das Indústrias de Sucos — ABRASUCOS;

22. ADIn 398 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 28.6.91, p. 8.904), proposta pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização;

23. ADIn 433 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 22.11.92, p. 16.842), ADIn 526 (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 3.2.92, p. 343) e ADIn 530, (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 27.9.91, p. 13.323), propostas pela Federação Nacional dos Sindicatos e Associações de Trabalhadores da Justiça do Trabalho — FENASTRA — e outros;

24. ADIn 444 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 24.6.91, p. 8.596), proposta pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil;

25. ADIn 488 (Rel.: Min. Octávio Gallotti, *DJ* 3.5.91, p. 5.459) e ADIn 599 (Rel.: Min.

Néri da Silveira, *DJ* 1.10.91, p. 15.458), propostas pela Federação Nacional dos Advogados;

26. ADIn 499 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 16.8.91, p. 10.782) e ADIn 505 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 27.6.91, p. 8.840), propostas pela Confederação Nacional dos Empregados nas Empresas de Geração e Transmissão e Distribuição de Eletricidade — Confeluz;

27. ADIn 501 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 27.5.91, p. 6.905), proposta pela Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas;

28. ADIn 511 (Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 8.4.92, p. 4.585), proposta pela Federação Nacional do Fisco Estadual — FENAFISCO;

29. ADIn 560 (Rel.: Min. Celso de Mello, *DJ* 13.9.91, p. 12.491), proposta pela Ordem dos Empresários do Brasil;

30. ADIn 569 (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 3.9.91, p. 11.866), proposta pela Federação Nacional dos Corretores de Imóveis;

31. ADIn 583 (Rel.: Min. Ilmar Galvão, *DJ* 14.9.92, p. 14.911), ADIn 915 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 8.4.94, p. 7.226) e ADIn 993 (Rel.: Min. Celso de Mello, *DJ* 22.4.94, p. 8.941), propostas pela Federação das Associações dos Servidores Militares da Reserva Remunerada, Reformados e Pensionistas das Forças Armadas — ASMIR;

32. ADIn 591 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 5.11.91, p. 15.747), proposta pela União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional — UNAFISCO;

33. ADIn 593 (Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 9.10.91, p. 14.087), proposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual do Estado de Goiás e pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia;

34. ADIn 615 (Rel.: Min. Octávio Gallotti, *DJ* 26.5.89, pp. 8.942-3), proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais;

35. ADIn 641 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 16.12.91, p. 18.473), proposta pelo Conselho Federal de Farmácia;

36. ADIn 689 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 27.3.92, p. 3.798), proposta pela Federação Nacional dos Farmacêuticos;

37. ADIn 705 (Rel.: Min. Celso de Mello, *DJ* 6.4.92, p. 4.442) e ADIn 706 (Rel.: Min. Carlos Velloso, *DJ* 24.4.92, p. 5.380), propostas pela Confederação dos Delegados de Polícia de Carreira — CONDEPOL;

38. ADIn 299 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 27.6.91, p. 8.840), e ADIn 713 (Rel.: Min. Octávio Gallotti, *DJ* 10.4.92, p. 4.801), propostas pela Federação Nacional dos Policiais Civis;

39. ADIn 731 (Rel.: Min. Ilmar Galvão, *DJ* 8.5.92, p. 6.270), proposta pela Federação Nacional dos Agentes Lotéricos;

40. ADIn 744 (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 8.9.92, p. 14.293) e ADIn 745 (Rel.: Min. Carlos Velloso, *DJ* 4.8.92, p. 1.417), propostas pela Federação Nacional dos Servidores do Judiciário — FENAJUD;

41. ADIn 746 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 2.4.93, p. 5.616);

42. ADIn 772 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 23.10.92, p. 18.780), proposta pela Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias — FENAFISP;

43. ADIn 808 (Rel.: Min. Ilmar Galvão, *DJ* 10.1.92, p. 23.519), proposta pela Associação de Pensionistas das Forças Armadas;

44. ADIn 809 (Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 16.4.93, p. 6.431), proposta pela União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional;

45. ADIn 831 (Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 25.6.93, p. 12.638), proposta pela Confederação Nacional da Pecuária;

46. ADIn 832 (Rel.: Min. Ilmar Galvão, *DJ* 12.11.93, p. 24.022), proposta pela Associação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas;

47. ADIn 846 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 16.9.93, p. 18.843);

48. ADIn 853 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 1.7.93, p. 13.142), proposta pela Federação Brasileira de Sindicatos e Associações das Empresas de Asseio e Conservação;

49. ADIn 868 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 11.3.94, p. 4.111), proposta pela Federação Nacional dos Sindicatos das Empresas de Segurança, Vigilância e Transporte de Valores;

50. ADIn 894 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 30.11.93, p. 25.981), proposta pela União Nacional dos Estudantes — UNE;

51. ADIn 900 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 26.11.93, p. 25.514), proposta pela Associação Brasileira de Inquilinos;

52. ADIn 912 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 20.8.93, p. 16.314), proposta pela Associação Brasileira dos Professores do Ensino Público — ABRAPEP;

53. ADIn 914 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 11.3.94, p. 4.111), proposta pela Confede-

O esforço que o Tribunal desenvolve para restringir o direito de propositura dessas entidades não o isenta de dificuldades, levando-o, às vezes, a reconhecer a legitimidade de determinada organização, para negá-la num segundo momento. Foi o que ocorreu com a Federação

ção Democrática dos Trabalhadores do Serviço Público Federal;

54. ADIn 920 (Rel.: Min. Francisco Rezek, *DJ* 30.9.93, p. 20.064), proposta pelo Sindicato Nacional das Empresas de Táxi Aéreo — SNETA;

55. ADIn 923 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 1.9.93, p. 17.450) e ADIn 998 (Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 1.2.94, p. 1.503), proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde — CNTS;

56. ADIn 925 (Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 23.9.93, p. 9.468), proposta pela Federação Nacional dos Economistas;

57. ADIn 928 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 8.10.93, p. 21.012), proposta pela Confederação Geral dos Trabalhadores;

58. ADIn 935 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 8.10.93, p. 21.012), proposta pela Federação Nacional das Secretárias e Secretários;

59. ADIn 947 (Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 22.10.93, p. 22.250), proposta pela Confederação Nacional dos Diretores Lojistas;

60. ADIn 967 (Rel.: Min. Celso de Mello, *DJ* 8.4.93, p. 7.226), proposta pela Associação Brasileira de Indústria Gráfica — ABIGRAF;

61. ADIn 968 (Rel.: Min. Ilmar Galvão, *DJ* 18.1.93, p. 24.517), proposta pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais;

62. ADIn 974 (Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 8.2.94, p. 269);

63. ADIn 976 (Rel.: Min. Carlos Velloso, *DJ* 8.4.94, p. 7.228), proposta pela Associação de Engenheiros da Petrobrás — AEPET;

64. ADIn 989 (Rel.: Min. Ilmar Galvão, *DJ* 23.3.93, p. 5.737, proposta pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil;

65. ADIn 995 (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 1.2.94, p. 402), proposta pelo Sindicato dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional;

66. ADIn 1006 (Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 25.3.94, p. 6.012), proposta pela Federação Nacional dos Servidores do Judiciário;

Nacional das Associações dos Servidores da Justiça de Trabalho, que teve a sua legitimidade reconhecida na ADIn 37-3, relativa à MP 44, de 30.3.89, colhendo inclusive a liminar requerida, e, posteriormente, veio a ter a sua legitimidade infirmada nas ADIn 433-6, 526 e 530.²⁰

É difícil admitir a juridicidade da exigência quanto à representação da entidade em pelo menos nove Estados da Federação, como resultado da aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Ainda que se possa reclamar a fixação de um critério preciso sobre esses conceitos vagos — entidade de classe de âmbito nacional e confederação sindical —, não há dúvida de que eles devem ser fixados pelo legislador e não pelo Tribunal, no exercício de sua atividade jurisdicional. O recurso à analogia aqui é de duvidosa exatidão.

Mais problemática ainda se afigura a exigência de que haja uma *relação de pertinência* entre o objeto da ação e a atividade de representação da entidade de classe ou da confederação sindical.

Cuida-se de inequívoca restrição ao direito de propositura, que, em se tratando de processo de natureza objetiva, dificilmente poderia ser formulada até mesmo pelo legislador ordinário. A *relação de pertinência* assemelha-se muito ao estabelecimento de uma condição de ação — análoga, talvez, ao interesse de agir —, que não decorre dos expressos termos da Constituição e parece ser estranha à natureza do processo de controle de normas.

Por isso, a fixação de tal exigência parece ser defesa até mesmo ao legislador ordinário federal, no uso de sua competência específica.

20. ADIn 433, Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 20.3.92, pp. 3.319-20; ADIn 526, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 5.3.93, p. 2.896; ADIn 530, Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 22.11.91, p. 16.845.

Assinale-se que a necessidade de que se desenvolvam critérios que permitam identificar, precisamente, as entidades de classe de âmbito nacional não deve condicionar, todavia, o exercício do direito de propositura da ação por parte das organizações de classe à demonstração de um interesse de proteção específico, nem levar a uma radical adulteração do modelo de controle abstrato de normas. Consideração semelhante já seria defeituosa, porque em relação à proteção jurídica dessas organizações e à defesa dos interesses de seus membros, a Constituição assegura o mandado de segurança coletivo (art. 5.º, LXX, *b*), que pode ser utilizado pelos sindicatos ou organizações de classe ou associações existentes há pelo menos 1 ano, também no interesse de seus membros.

Uma tal restrição ao direito de propositura não se deixa compatibilizar, igualmente, com a natureza do controle abstrato de normas e criaria uma injustificada diferenciação entre os entes ou órgãos autorizados a propor a ação, diferenciação esta que não encontra respaldo na Constituição.

Assim, o debate sobre o direito de propositura das entidades de classe, no âmbito do controle abstrato, não se deve situar no plano de uma interpretação mais ou menos restritiva sobre a conceituação legal e jurisprudencial dessas organizações. Deve-se indagar, isto sim, se o modelo concebido pelo constituinte de 1988 há de ser preservado ou se seria oportuno cogitar-se da própria reformulação desse modelo de ampla legitimização, com a supressão do direito de propor ação direta por parte dessas entidades.

Se considerarmos que somente as Confederações sindicais e entidades de classe propuseram, nos últimos 5 anos (1988-1994-abril), 268 ações diretas de inconstitucionalidade e que dessas (já) foram rejeitadas liminarmente, pelo me-

nos, 81 ações,²¹ as mais das vezes após intensa discussão sobre a sua caracterização como entidade de classe, teremos de constatar que, ao invés de contribuir para uma maior efetividade do controle abstrato, o exercício do direito de propositura da ação direta por esses entes tem servido para tumultuar, ainda mais, a já problemática situação do STF no que concerne à sobrecarga de trabalhos estatísticos.

Esse fator certamente tem contribuído para que se desenvolva o esforço constatado no sentido de se estabelecer uma conceituação dessas entidades que, se não impossibilita a propositura da ação, pelo menos a torna assaz difícil.²² Certa-

21. Tais números não são definitivos, uma vez que alguns processos ainda pendem de julgamento.

22. Registre-se que, até abril de 1994, apenas as seguintes entidades de classe e confederações sindicais haviam logrado satisfazer as exigências estabelecidas pelo Tribunal quanto à legitimidade *ad causam*:

1. Associação Brasileira de Shopping Centers — ABRASCE (ADIn 49 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 13.9.91, p. 12.488).

2. Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios, Ltda. (ADIn 77 — Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 23.4.93, p. 6.918);

3. Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADIn 146 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 15.12.89, p. 18.343);

4. FENABAM — Federação Nacional dos Bancos (ADIn 140, Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 7.12.89, p. 18.000; ADIn 166 — Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 16.3.90, p. 1.868);

5. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito — CONTEC (ADIn 195 — Rel.: Min. Célio Borja, *DJ* 28.3.90, p. 2.234);

6. Associação Nacional dos Procuradores de Estado (ADIn 340 — Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 21.10.92, p. 18.451);

7. Associação Nacional das Corretoras — ANCOR (ADIn 258, Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 28.2.92, p. 2.169);

8. Associação dos Magistrados Brasileiros — AMB (ADIn 134 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 18.9.91, p. 12.488; ADIn 136 — Rel.: Min. Aldir Passarinho, *DJ* 30.3.90, p. 2.339; ADIn 137 — Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 22.11.89, p. 17.374; ADIn 138 — Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 16.11.90, p. 13.058; ADIn 202 — Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 2.4.93, p. 5.612; ADIn 305 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 28.5.91, p. 7.029; ADIn 372 — Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 9.11.90, p. 12.727; ADIn 396 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 4.12.90, p. 14.373; ADIn 965 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 8.2.94, p. 1.270; ADIn 431 — Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 7.5.93, p. 8.326; ADIn 450, *DJ* 25.9.92, p. 16.182; ADIn 509 — Rel.: Min. Celso de Mello, *DJ* 19.2.93, p. 2.031; ADIn 564 — Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 25.10.91, p. 15.028; ADIn 570 — Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 29.11.91, p. 17.326; ADIn 679 — Rel.: Min. Francisco Rezek, *DJ* 10.3.92, p. 2.638; ADIn 764 — Rel.: Min. Celso de Mello, *DJ* 15.4.94, p. 8.060; ADIn 893 — Rel.: Min. Carlos Velloso, *DJ* 3.9.93, p. 17.743);

9. União Democrática Ruralista — UDR (ADIn 768 — Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 13.11.92, p. 20.849; ADIn 835 — Rel.: Min. Carlos Velloso, *DJ* 28.5.93, p. 10.383; ADIn 886 — Rel.: Min. Marco Aurélio, *DJ* 1.7.93, p. 13.142).

10. Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (ADIn 414 — Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 2.4.93, p. 5.613).

11. Confederação Nacional da Agricultura — CNA (ADIn 156 — Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 27.6.91; ADIn 547 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 22.5.92, p. 7.213);

12. Confederação Nacional das Profissões Liberais (ADIn 10 — Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, distribuída em 7.12.88; ADIn 453 — Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 2.4.93, p. 5.613; ADIn 616 — Rel.: Min. Octávio Gallotti, *DJ* 25.10.91, p. 15.027; ADIn 714 — Rel.: Min. Octávio Gallotti, *DJ* 16.8.93, p. 15.913);

13. Confederação Nacional do Comércio — CNC (ADIn 337 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 8.5.92, p. 6.264; ADIn 451 — Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 10.5.91, p. 5.929; ADIn 884 — Rel.: Min. Francisco Rezek, *DJ* 19.10.93, p. 21.959; ADIn 885 — Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 1.10.93, p. 20.212);

14. Confederação Nacional dos Transportes — CNT (ADIn 436 — Rel.: Min. Octávio

mente, tal prática pode levar à desnaturação do próprio processo de controle abstrato, no que concerne a essas entidades, como ressalta a necessidade de demonstrar a configuração de uma relação de pertinência entre a atividade da organização e o objeto da ação proposta.

Embora seja certo que a outorga do direito de propositura a um único órgão acaba por restringir a possibilidade de impugnação de atos normativos, tal como já verificado entre nós, não se pode negar que a ampliação desmesurada desse direito acaba por provocar um excesso de trabalho sem maior proveito para a ordem e a segurança jurídicas.²³

É de Kelsen a afirmação de que, embora a ação popular pudesse oferecer, talvez, a mais forte garantia para o bom desempenho da Corte enquanto guardiã da Constituição, não apareceria recomendável a adoção dessa fórmula sob pena de se colocar em risco o funcionamento razoável do órgão pela sobrecarga de trabalho e pela ameaça do perigo da litigância aventureira ou de má-fé.²⁴

Gallotti, *DJ* 12.2.93; ADIn 874 — Rel.: Min. Néri da Silveira, *DJ* 20.8.93, p. 16.318);

15. Confederação Nacional da Indústria — CNI (ADIn 134 — Rel.: Min. Paulo Brossard, *DJ* 13.9.91, p. 12.488; ADIn 173 — Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 27.4.90, p. 3.422; ADIn 312 — Rel.: Min. Moreira Alves, *DJ* 14.9.90, p. 9.423; ADIn 365, Min. Celso de Mello, *DJ* 15.3.91, p. 2.645; ADIn 403 — Rel.: Min. Sydney Sanches, *DJ* 7.12.90, p. 14.637; ADIn 639 — Rel.: Min. Octávio Gallotti, *DJ* 16.5.91, p. 6.289; ADIn 836 — Rel.: Min. Francisco Rezek, *DJ* 17.2.93, p. 185).

23. Hans Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL, 5, p. 30 (74-75).

24. Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL, 5, p. 30 (74): "Da disciplina dessa questão depende, em primeira linha, a efetividade do exercício das funções de guardião da Constituição pelo Tribunal Constitucional. A mais forte das garantias haveria de ser a instituição de uma ação popu-

A análise rigorosa do modelo brasileiro de controle abstrato de normas

lar. O Tribunal ficaria compelido a examinar a questão constitucional sempre que qualquer do povo assim requeresse. Não há dúvida de que essa fórmula permitiria a pronta eliminação do direito ordinário incompatível com a Constituição. Não se pode, todavia, recomendar a adoção dessa solução, uma vez que ela propiciaria o perigo de uma sobrecarga do tribunal por conta de impugnações voluntárias ou má-fé" "Von der Regelung dieser Frage hängt in erster Linie das Ausmass ab, in dem das Verfassungsgericht seine Aufgabe als Garant der Verfassung zu erfüllen vermag. Die Stärkste Garantie böte sicher die Zulassung einer actio popularis: Das Verfassungsgericht ist verpflichtet, auf jedermanns Antrag hin ein Verfahren zur Prüfung der Rechtmässigkeit der seiner Judikatur unterworfenen Akte, also insbesondere der Gesetze und Verordnungen, einzuleiten. Dassa auf diese Weise das rechtspolitische Interesse nach Beseitigung rechtswidriger Akte auf das radikalste befriedigt würde, steht ausser Zweifel. Allein dennoch kann eine solche Lösung des Problems nicht empfohlen werden. Die Möglichkeit mutwilliger Anfechtung, die Gefahr einer untrüglichen Überlastung des Verfassungsgerichts wäre zu gross".

parece revelar que, se ele padece de algum defeito, este não diz respeito a uma excessiva restrição do direito de propositura.

A outorga de ampla legitimação aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, aos Governadores de Estado, às Mesas das Assembléias Legislativas, à Ordem dos Advogados do Brasil, ao Procurador-Geral da República, dentre outros, já seria suficiente para colocar o nosso sistema entre os mais benevolentes ou liberais no que tange à possibilidade de instauração do controle abstrato de normas.

Também de uma perspectiva rigorosamente prática, pode-se afirmar que dificilmente alguma questão constitucional relevante deixará de ser suscitada por um desses órgãos ou entes legitimados.

É legítimo concluir, portanto, que o legislador constituinte não cometera nenhum ato censurável se deixasse de contemplar as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional dentre os entes detentores de direito de propositura da ação direta de inconstitucionalidade.