

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 659
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE
TRANSPORTES URBANOS
ADV.(A/S) : RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH
ADV.(A/S) : RAPHAEL MARCELINO DE ALMEIDA NUNES
ADV.(A/S) : RAFAELA DE CASTRO ROCHA MOREIRA
ADV.(A/S) : LAIS KHALED PORTO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE
ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA -
SINAENCO
ADV.(A/S) : MARCO ANTONIO OLIVA

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 4.950-A/66. Lei federal que disciplina o piso salarial dos Engenheiros, Químicos, Arquitetos, Agrônomos e Veterinários. **Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU.** Entidade de classe. Inexistência de vínculo de adequação, direto e imediato, entre o conteúdo da norma impugnada e as finalidades institucionais da autora. **Inobservância do requisito da pertinência temática.** Entidade de classe que também não comprovou preencher o requisito espacial necessário à caracterização do seu alegado âmbito nacional de atuação. **Ausência de representatividade adequada.** Falta de legitimidade ativa *ad causam*. **Negativa de seguimento.**

ADPF 659 / DF

Vistos etc.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela **Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU** em face da norma inscrita no **art. 5º** da Lei nº 4.950-A, de 22 de abril de 1966, que fixa **em múltiplos do salário-mínimo** o piso salarial dos profissionais diplomados pelos cursos regulares superiores mantidos pelas Escolas de Engenharia, Química, Arquitetura, Agronomia e Veterinária.

2. Insurge-se a autora contra a aplicação, em sede jurisdicional, da norma inscrita no **art. 5º** da Lei nº 4.950-A/66, alegando que tal regra **não teria sido recepcionada** pela Constituição Federal de 1988, considerada a expressa **vedação constitucional à vinculação do piso salarial mínimo vigente para qualquer finalidade** (CF, art. 7º, IV), especialmente a de fixar em múltiplos do salário-mínimo nacional a remuneração de determinada categoria profissional.

3. Sustenta-se, ainda, a ocorrência de transgressão ao princípio da isonomia no âmbito das relações de trabalho (CF, art. 7º, XXX), pois, segundo alega a autora, a indexação estabelece distinção injusta entre profissionais da mesma categoria recém-contratados e aqueles empregados há mais tempo, uma vez que *“permite que os novos contratados tenham garantida remuneração, muitas vezes, superior àquela percebida por trabalhadores já empregados”*.

4. Com apoio em tais fundamentos, deduz o pedido de mérito formulado nesta arguição de descumprimento, pleiteando *“(...) o julgamento de procedência do pedido desta Requerente para que seja declarada a não-recepção, pela Constituição Federal de 1988, da Lei n. 4.950-A/66”*.

5. Requisitadas **informações**, o Presidente da República e o Senado Federal suscitaram questão preliminar concernente à ilegitimidade ativa *“ad causam”* da autora.

6. Também a **Advocacia-Geral da União** e a **Procuradoria-Geral da República** opinaram pelo **não conhecimento** da ação, considerada a ausência de pertinência temática entre o objeto deste processo de fiscalização normativa abstrata e as finalidades institucionais da autora.

ADPF 659 / DF

É o breve relatório.

Analiso a questão preliminar suscitada nestes autos.

7. 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 e da representatividade adequada**.

Na expressa dicção do **art. 103, IX, da Constituição da República**, a legitimação ativa das entidades sindicais e de classe supõe o atendimento de requisito espacial, qual seja, a representatividade em **âmbito nacional**. Esse requisito, no caso dos entes sindicais, circunscreve, *a priori*, a legitimidade para a propositura da ação direta apenas às entidades de grau máximo do sistema sindical – as confederações –, representativas que são dos interesses de categorias profissionais ou econômicas em todo o território nacional. A seu turno, porquanto não sujeitas à rigidez hierárquica que caracteriza a estrutura sindical, as entidades de classe que não a integram devem, na esteira da jurisprudência iterativa e notória desta Corte, comprovar, no momento da propositura da ação direta, o **efetivo e material atendimento do requisito espacial concernente à abrangência nacional, pena de indeferimento da inicial**.

Tomando de empréstimo, por **analogia**, o critério do caráter nacional do **art. 8º da Lei nº 9.096/1995** para o registro de partidos políticos, firmou-se a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que suficiente a prova da existência de membros ou associados em pelo menos **um terço** dos Estados da Federação – **nove** Estados – para que configurado o caráter nacional da entidade de classe a que alude o **art. 103, IX, da Lei Maior**.

In casu, embora a autora se apresente, a teor do seu estatuto social, como associação de âmbito nacional, não logrou demonstrar o preenchimento do requisito concernente à adequada **representatividade**.

ADPF 659 / DF

Na realidade, nem em sua petição inicial, nem no estatuto social da entidade, tampouco em qualquer outro documento produzido nestes autos **há qualquer referência** ao número de associados que integram a entidade arguente ou aos Estados brasileiros onde estariam localizados.

À falta de prova da sua abrangência nacional, resulta carecedora da ação, por **ilegitimidade ativa *ad causam***.

Nesse sentido, entre outros, os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA (ASPIM) – ILEGITIMIDADE ATIVA – ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL – NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. Mantida a decisão de reconhecimento da inaptidão da agravante para instaurar controle abstrato de normas, uma vez não se amoldar à hipótese de legitimação prevista no art. 103, IX, “parte final”, da Constituição Federal. 2. Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de toda a sociedade, patrocina interesses de diversas categorias profissionais e/ou econômicas não homogêneas. 3. **Ausente a comprovação do caráter nacional da entidade, consistente na existência de membros ou associados em pelo menos nove estados da federação, não bastante para esse fim a mera declaração formal do qualificativo nos seus estatutos sociais.** Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 4230-AgR/RJ, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 14.9.2011, destaquei)

“LEGITIMIDADE PARA A CAUSA. Ativa. Ação direta de inconstitucionalidade – ADI. Ação proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES. Impugnação de norma concernente a toda a magistratura. Legitimação não caracterizada. Entidade classista de âmbito nacional, mas de representação parcial da categoria profissional. **Não representatividade em, pelo menos, 9 (nove) estados da federação,** nem de todos os membros do Poder Judiciário nacional. **Inteligência do art. 103, IX, cc. art. 102, § 2º,**

ADPF 659 / DF

da CF. **Inicial indeferida.** Agravo regimental improvido. Precedentes. **Carece de legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade, a entidade de classe que, embora de âmbito estatutário nacional, não tenha representação em, pelo menos, nove estados da federação,** nem represente toda a categorial profissional, cujos interesses pretenda tutelar.” (ADI 3617-AgR/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 30.6.2011, destaquei)

“**Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Associação. Ilegitimidade ativa. Não comprovação do efetivo caráter nacional. Precedentes.** 3. A verificação dos requisitos processuais para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade não configura ingerência estatal na organização de associações civis. 4. Associação que não representa uma classe definida. Fundamento da decisão agravada não impugnado, o que implica o não provimento do agravo regimental. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 3606-AgR/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 27.10.2006, destaquei)

“**AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA. INCISO IX DO ART. 103 DA CF/88.** A entidade-agravante, além de **não possuir caráter nacional,** também não congrega nem uma classe profissional nem uma classe econômica propriamente dita. Agravo desprovido.” (ADI 3617-AgR/DF, Relator Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 25.8.2006, destaquei)

“**Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei federal nº 8.663, de 14 de junho de 1993, que revogou o Decreto-Lei nº 869, de 12.12.1969, que estabelecia a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória nas escolas do País. 3. Inexiste prova da existência e funcionamento em outros Estados da entidade requerente. Exigência de organização da**

ADPF 659 / DF

entidade em, no mínimo, nove Estados da Federação, conforme jurisprudência desta Corte. ADINs nºs 386 e 79. 4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, por falta de legitimidade ativa da autora, prejudicado o pedido cautelar.” (ADI 912/RS, Relator Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 21.9.2001, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM - ENTIDADE DE CLASSE - NÃO CONFIGURAÇÃO - CARÊNCIA DA AÇÃO. O controle jurisdicional *in abstracto* da constitucionalidade das leis e atos normativos federais ou estaduais, perante o Supremo Tribunal Federal, suscita, dentre as múltiplas questões existentes, a análise do tema concernente a quem pode ativar, mediante ação direta, a jurisdição constitucional concentrada desta Corte. - Entre a legitimidade exclusiva e a legitimidade universal, optou o constituinte pela tese da legitimidade restrita e concorrente, partilhando, entre diversos órgãos, agentes ou instituições, a qualidade para agir em sede jurisdicional concentrada (v. CF/88, ART. 103). Dentre as pessoas ativamente legitimadas *ad causam* para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade estão as entidades de classe de âmbito nacional (CF. art. 103, IX). (...) - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consignado, no que concerne ao requisito da espacialidade, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação. Trata-se de critério objetivo, fundado na aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que supõe, ordinariamente atividades econômicas ou profissionais amplamente disseminadas no território nacional. Precedente: ADIN-386.” (ADI 79-QO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 05.6.1992, destaquei)

ADPF 659 / DF

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL (ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). Não é entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição, a que só reúne empresas sediadas no mesmo Estado, nem a que congrega outras de apenas quatro Estados da Federação Ação não conhecida, por ilegitimidade ativa *ad causam*.” (ADI 386/SP, Relator Ministro Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 28.6.1991, destaquei)

Na mesma linha, ainda, as decisões monocráticas proferidas na ADPF 278/DF (Ministro Luiz Fux, DJe 09.2.2015), na ADI 5048/DF (Ministro Dias Toffoli, DJe 03.02.2015), na ADI 4892/DF (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 21.8.2013), na ADI 4212/DF (Ministra Ellen Gracie, DJe 15.4.2009) e na ADI 3351/DF (Ministra Ellen Gracie, DJ 02.02.2004).

8. Sob ângulo diverso, a ilegitimidade *ad causam* da autora também se verifica diante da inobservância do requisito concernente à **pertinência temática**.

A legitimação **especial ou temática** para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, como se sabe, supõe a existência de relação de **pertinência** entre o **conteúdo do ato impugnado** e as **finalidades institucionais** da entidade de classe autora. 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 n^{os} 77, 138, 159, 202, 305, 893). Tal orientação considerou, fundamentalmente, a natureza especial de tais entidades que, ao contrário das demais

ADPF 659 / DF

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 1114-MC/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgada em 31.8.1994)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ENTIDADE SINDICAL - PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Em se tratando quer de confederação sindical, quer de entidade de classe de âmbito nacional, cumpre, para definição da legitimidade ativa na ação direta de inconstitucionalidade, examinar a pertinência temática, tendo em vista o objetivo social, previsto no estatuto, e o alcance da norma atacada. Isso não ocorre quando a entidade sindical de trabalhadores impugna diploma legal, como é a Lei nº 2.470/95, do Rio de Janeiro, regedor da privatização. A pertinência temática há de fazer-se na via direta.” (ADI 1508-MC/RJ, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ 29.11.1996)

ADPF 659 / DF

Não veicula o ato normativo impugnado, no entanto, conteúdo algum diretamente ligado aos interesses funcionais da categoria representada pela entidade autora.

A norma impugnada destina-se às categorias profissionais dos Engenheiros, Químicos, Arquitetos, Agrônomos e Veterinários (Lei nº 4.950-A/66). Em nenhum momento, contudo, a autora demonstrou a existência de qualquer relação direta entre a atividade de tais profissionais autônomos e a categoria econômica das empresas de transporte urbano, pelo que insuscetível de caracterizar, na espécie, o necessário vínculo de afinidade temática entre o objeto da demanda e os objetivos institucionais da entidade de classe autora.

Com efeito, em absoluto diz respeito, a lei federal impugnada, a **interesse direto** e de caráter **corporativo** da categoria representada pela autora, sendo certo que o liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Consoante salientado pelo Ministro Marco Aurélio ao exame da ADI 1151/MG, a relação de pertinência há de ser “*quase imediata, direta, quanto ao conteúdo da norma*”.

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

Ressalto, por oportuno, que a ausência de *legitimatío* **Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU** para provocar a instauração do controle abstrato de constitucionalidade de atos normativos desprovidos de pertinência com a sua missão institucional já foi reconhecida pelo Plenário desta Corte, por ocasião do exame da ADPF nº 385-AgR, cuja ementa transcrevo:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ENTIDADE DE CLASSE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS - NTU. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO REGIMENTAL NÃO

ADPF 659 / DF

PROVIDO.

1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais para as ações de controle concentrado, a existência de correlação 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 inaugurar e disciplinar o veto popular como instrumento de participação popular no processo legislativo no âmbito do Município de Aracaju, e os objetivos institucionais perseguidos pela autora (NTU), que estão voltados para a proteção dos interesses de empresas de transportes urbanos. 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. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADPF nº 385-AgR, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2017, DJe 25/10/2017)

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.

9. Ante o exposto, forte nos arts. 485, VI, do CPC, 4º, *caput*, da Lei 9.882/1999 e 21, § 1º, do RISTF, **nego seguimento** à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Publique-se.

Brasília, 27 de abril de 2021.

Ministra Rosa Weber

Relatora