

17/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
AGTE.(S) : **CONFEDERACAO DAS ASSOCIACOES COMERCIAIS
E EMPRESARIAIS DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **GASTAO ALVES DE TOLEDO E OUTRO(A/S)**

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL - CACB. ENTIDADE DE ÂMBITO NACIONAL. CARACTERIZAÇÃO. ATUAÇÃO TRANSREGIONAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. O acesso à jurisdição constitucional não deve ser visto de maneira a levar a efeito uma compreensão que, na interpretação constitucional, prestigie o sentido que dificulte ou impossibilite o exercício dessa importante atribuição constitucional.

2. As Confederações Nacionais são entidades de alcance nacional e atuação transregional dotadas de expresso mandato para representação de interesses de setores econômicos, comportando diversas classes.

3. A Confederação das Associações Comerciais do Brasil - CACB pode ser considerada, pela sua história e representatividade, entidade de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição da República.

4. Agravo regimental provido, para dar seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecida a Confederação das Associações Comerciais do Brasil - CACB como legitimada ativa para a presente ação.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

ADPF 262 AGR / DF

Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em dar provimento ao agravo regimental para admitir a legitimidade ativa da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil, nos termos do voto reajustado do Relator.

Brasília, 17 de outubro de 2018.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

07/08/2017

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S) : CONFEDERACAO DAS ASSOCIACOES COMERCIAIS
E EMPRESARIAIS DO BRASIL
ADV.(A/S) : GASTAO ALVES DE TOLEDO E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski, que me antecedeu na relatoria deste feito, a qual negou seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental em razão da ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade associativa ora arguente, com fundamento no artigo 21, §1º, do RISTF. Eis o teor da decisão ora agravada:

Esta arguição de descumprimento de preceito fundamental foi proposta pela Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB, que é, segundo os arts. 1º e 2º de seu Estatuto, “*associação civil de fins não econômicos*”, formada “*pelas Federações de Associações Comerciais e Empresariais (limitada a uma Federação por Estado), pelas Associações Comerciais e Empresariais filiadas diretamente e, a critério do Conselho Deliberativo, por empresas e entidades empresariais nacionais*”.

Verifico, assim, que a referida entidade não possui, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.882/1999, legitimidade ativa *ad causam* para a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois, além de não ser confederação sindical, também não se enquadra no conceito de entidade de classe de âmbito nacional prevista no art. 103, IX, da Constituição Federal.

Constato, nesse sentido, que o Plenário desta Corte, em

ADPF 262 AGR / DF

pelo menos duas oportunidades distintas, já proclamou a ilegitimidade ativa da ora arguente, notadamente nos acórdãos prolatados na ADI 57/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, e na ADI 941-MC/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, assim respectivamente ementados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL. ILEGITIMIDADE. CF/88, art. 103, IX.

Falta de legitimação da requerente, que não é entidade de classe com habilitação constitucional para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, por não representar associados de uma mesma categoria, e sim entidades de natureza heterogênea.

Ação direta de inconstitucionalidade de que não se conhece”.

“- Ação direta de Inconstitucionalidade. Legitimidade ativa. Confederação das Associações Comerciais do Brasil. Art. 103, IX, da Constituição Federal. I.P.M.F.

A Confederação das Associações Comerciais do Brasil não é entidade sindical, mas sociedade civil composta por associações, que reúnem pessoas dedicadas a atividades econômicas ou profissionais, inteiramente distintas, ou seja, comerciantes, industriais e empresários em atividades pastoris. Como tal, não pode ser considerada entidade de classe, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da C.F., segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ação não conhecida, por ilegitimidade ativa ‘ad-causam’, prejudicado o requerimento de medida cautelar”.

Veja-se, ademais, que em diversos outros precedentes, o Supremo Tribunal Federal asseverou que, para os efeitos do referido art. 103, IX, da Carta Magna, apenas pode ser considerada entidade de classe aquela que reúne filiados que se dedicam a uma mesma atividade profissional ou econômica. Cito, nessa direção, a ADI 3.850-AgR/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

Ressalte-se que, no julgado em que esta Corte modificou

ADPF 262 AGR / DF

sua orientação para admitir, como entidade de classe, as chamadas associações de associações (ADI 3.153-AgR/DF, Red. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence), foi ressaltado que até mesmo esses entes associativos deveriam perseguir, *“em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de determinada classe”* (grifei).

Verifica-se, portanto, que a arguente é constituída, genericamente, por filiados heterogêneos, que desenvolvem diferentes atividades econômicas, circunstância que impede sua caracterização como representante de uma classe bem definida e distinta de todas as demais.

Observo, nesse sentido, que, no sítio eletrônico mantido pela arguente, a entidade ora sob exame se apresenta como uma organização multissetorial formada por associações comerciais e empresariais que associam, por adesão voluntária, empresários *“de todos os setores da economia”*, e que *“representa e expressa a opinião independente de empresários do comércio, indústria, agropecuária, serviços, finanças e profissionais liberais, de micro, pequenas, médias e grandes empresas”*.

Isso posto, em razão da ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade associativa ora arguente, nego seguimento a esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, ficando prejudicada, por conseguinte, a apreciação do pedido de medida liminar.

Nas razões do presente agravo regimental sustenta-se a inadequação do critério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, ao caracterizar as entidades de classe de âmbito nacional, para fins do artigo 103 da Constituição Federal, bem como a inequívoca representatividade da agravante como entidade que reúne as mais antigas e tradicionais entidades de classe do Brasil. Por fim, assevera:

“Uma organização do porte da CACB, dotada de todos os elementos que a qualificam – dimensão, antiguidade, tradição, legitimidade na representação de segmento econômico relevante – não deve ser amputada em sua aptidão jurídica para

ADPF 262 AGR / DF

a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, junto ao Supremo Tribunal Federal.”

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não provimento do agravo regimental, em parecer assim ementado:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Agravo. Ilegitimidade ativa. Não configuração da agravante como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da Constituição). Parecer pelo não provimento do agravo.

É o relatório.

07/08/2017

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

V O T O

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB, que constitui, conforme demonstram os artigos 1º e 2º de seu Estatuto, uma associação civil de fins não econômicos formada pelas Federações de Associações Comerciais e Empresariais, pelas Associações Comerciais e Empresariais filiadas diretamente e, a critério do Conselho Deliberativo, por empresas e entidades empresariais nacionais.

Embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal venha afirmando que, para os efeitos do referido art. 103, IX, da Carta Magna, somente são consideradas como entidades de classe aquelas que reúnem filiados que se dedicam a uma mesma atividade profissional ou econômica, deixando de reconhecer, inclusive, como entidades de classe, as chamadas associações de associações (ADI 3.153-AgR/DF, Red. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ09.09.2005), é preciso de igual modo reconhecer que a compreensão sobre esta matéria foi, com o passar do tempo, se elastecendo no âmbito deste Tribunal.

O acesso à jurisdição constitucional não deve ser visto de maneira a levar a efeito uma compreensão que, na interpretação constitucional, prestigie o sentido que dificulte ou impossibilite o exercício dessa importante atribuição constitucional.

As Confederações Nacionais são entidades de alcance nacional e atuação transregional dotadas de expresse mandato para representação de interesses de setores econômicos, comportando diversas classes.

A Confederação das Associações Comerciais do Brasil - CACB pode ser considerada, pela sua história e representatividade, entidade de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição da República.

ADPF 262 AGR / DF

Ante o exposto, dou provimento ao agravo regimental para dar seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecida a Confederação das Associações Comerciais do Brasil - CACB como legitimada ativa para a presente ação.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 262

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

AGTE.(S) : CONFEDERACAO DAS ASSOCIACOES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS
DO BRASIL

ADV.(A/S) : GASTAO ALVES DE TOLEDO (0082034/SP) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator) negando provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, sessão virtual de 30.6 a 7.8.2017 (Portaria nº 142, de 28 de junho de 2017).

Composição: Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

V O T O-VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Agravo Regimental interposto contra decisão monocrática do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, que negou seguimento à presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental a partir do reconhecimento da ilegitimidade ativa *ad causam* da Entidade autora.

Fundamenta a Entidade recorrente a sua irresignação nos seguintes termos, que procurou sumariar:

Por isto, *data maxima venia* de Vossa Excelência, manter a ilegitimidade da CACB para propositura desta ADPF, com base na atual interpretação RESTRITIVA conferida ao inciso IX do art. 103 da Constituição Federal, equivale a admitir: a) que o termo classe, e a expressão entidade de classe, dele constantes, podem ser reduzidos em sua abrangência semântica; b) que, por esta razão, a classe empresarial não é reconhecida, como tal, ou, c) se o é, não se pode fazer representar através de confederação de âmbito nacional, para os efeitos daquele dispositivo, posição que não reflete a natureza da entidade e destoia da atual vertente hermenêutica do Direito Constitucional e dos próprios fundamentos do regime democrático.

Salvo melhor juízo, tais conclusões não atendem ao primado jurídico da representatividade perante os poderes públicos (art. 5º, XXI, da CF) e à realidade dos fatos, correspondendo a um cerceamento da capacidade postulatória da entidade dotada de todos os atributos acima alinhados, a seu ver suficientes para legitimá-la.

Assim sendo, espera a Agravante que Vossa Excelência reconsidere sua respeitável decisão e possa, mediante nova exegese, rever o posicionamento jurisprudencial da Corte, reconhecendo-lhe a legitimidade para a propositura desta ADPF e o normal prosseguimento do feito.

ADPF 262 AGR / DF

A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo não provimento do Agravo Regimental.

É o breve relato.

A recorrente pleiteia o reconhecimento de sua legitimidade ativa para propositura das ações do controle concentrado brasileiro com base no artigo 103, IX, ou seja, por ser uma “*entidade de classe de âmbito nacional*”.

Basicamente, são dois os argumentos utilizados pelo eminente Ministro Relator para negar a legitimidade à recorrente, afastando-a do conceito de “*entidade de classe de âmbito nacional*”:

- a) Não representar uma “classe bem definida e distinta das demais”;
- b) Ser constituída de filiados heterogêneos, os quais desenvolvem diferentes atividades econômicas.

Dirirjo do eminente relator, entendendo que a CACB (Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil) possui legitimidade, nos termos do artigo 103, IX, da Constituição Federal, pois está presente o CRITÉRIO DE ALARGADA PROJEÇÃO NACIONAL, congregando as Associações Comerciais e Empresariais das 27 unidades da Federação. Atendida, assim, a compreensão da CORTE sobre o ponto (ADI, 108 QO, Rel. Min. CELSO DE MELO, Pleno, DJ de 5/6/1992; ADI 5.135, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Pleno, DJe de 8/6/2016; ADI 5.523 AgR, de minha relatoria, Pleno, DJe de 16/4/2018).

MÁRIO AUGUSTO aponta que, historicamente, a atuação organizada de grupos de pressão sobre o Poder Legislativo no Brasil é comprovada desde o século XIX, e exemplifica com a Associação Comercial da Bahia, entidade fundada em 1811, que atuou em defesa de diversos interesses de seus associados junto ao Congresso Nacional durante a Primeira República (*Associação Comercial da Bahia na primeira república: um grupo de pressão*. 2. ed. Salvador: ACB, 1991. p. 12).

Em outras palavras, as Associações Comerciais, que foram o embrião

ADPF 262 AGR / DF

para a constituição da CACB, foram uma das primeiras entidades de classe a se organizar e atuar perante o Poder Público, conforme consta em seu sítio eletrônico:

Em 1811, enquanto a Bahia ainda se reerguia da crise gerada pela saída da capital da Colônia para o Rio de Janeiro, 48 anos antes, o Governador desta Capitania, D. Marcos de Noronha e Barro, oitavo Conde dos Arcos, recebia a autorização para construir a sede da Praça do Comércio e em 1816 a entregava pronta. Nasceu assim a Associação Comercial da Bahia. Em 1912, o presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, Barão de Ibirocahy, reuniu em sua cidade os presidentes das associações dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Pará, Paraná, Rio de Janeiro e Sergipe. Nascia assim a Federação das Associações Comerciais do Brasil que, em 1963, passou a se chamar Confederação das Associações Comerciais do Brasil. (fonte: <https://cacb.org.br/sobre-a-cacb/historia/>)

A alargada projeção nacional da CACB, que reúne todas as Associações Comerciais e empresariais das 27 unidades da Federação, fica mais patente ao se verificar que, diferentemente de outras confederações associativas que se transformaram em confederações sindicais, manteve-se como entidade de classe, sustentada por seus próprios associados, sem recebimento de dinheiro público e agregando 2.300 (duas mil e trezentas) associações comerciais e empresariais estaduais e municipais, presentes nos 2.000 (dois mil) maiores municípios brasileiros e reunindo **voluntariamente** 2.000.000 (dois milhões) de comerciantes e empresários.

Entendo ser necessário valorizar a participação da sociedade civil organizada, como bem apontou o Ministro LUIZ FUX:

A democracia participativa delineada pela Carta de 1988 se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais, por isso que é de se conjurar uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de

ADPF 262 AGR / DF

"entidade de classe de âmbito nacional" previsto no art. 103, IX, da CRFB. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como consectário de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional (ADI 4.029, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 27/06/2012).

Nesse mesmo sentido, de valorização de entidades representativas da sociedade civil, recente decisão do Ministro ROBERTO BARROSO (ADPF 527 MC, DJe de 31/7/2018).

Inegável, portanto, tratar-se de uma entidade de âmbito nacional com importantíssima projeção e representatividade, cuja história remonta ao Império e satisfaz o requisito de atuação transregional da instituição, exigido pela CORTE (ADI-QO 108, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 5/06/1992).

O fato de ser uma "associação de associações", igualmente, não impede sua legitimidade, conforme atual entendimento desta CORTE (ADI 3.153-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Rel. p/ o Acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, DJ de 9/09/2005).

Necessário, por fim, analisar especificamente se os óbices apontados pelo eminente Ministro relator poderiam afastar a legitimidade de uma das mais antigas e respeitadas entidades civis de representação voluntária do comércio e indústria, pois, repita-se, nunca pretendeu nenhuma ligação com o poder público.

O primeiro óbice diz respeito ao fato de a CACB "*não representar uma classe bem definida e distinta das demais*". Entendo que deva ser afastado, pois resultaria em tratamento diferenciado e benéfico dado a outras entidades representativas, tão somente por serem confederações sindicais; sendo certo que o texto constitucional não exige requisitos diversos para ambas as hipóteses, que estão, conjuntamente, previstas no inciso IX do art. 103 (*confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional*).

ADPF 262 AGR / DF

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece, pacificamente, a legitimidade da CNI (Confederação Nacional da Indústria), da CNA (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária) e da CNC (Confederação Nacional do Comércio de Bens, serviços e Turismo), apesar de todas não representarem “*classe bem definida e distinta das demais*” e serem constituídas de “*filiados heterogêneos, que desenvolvem diferentes atividades econômicas*”, conforme QUADRO EXEMPLIFICATIVO abaixo:

	Quais classes econômicas representa	Filiados
CACB	Classe Empresarial, constituindo-se das Federações e Associações Comerciais e Empresariais (limitadas a uma Federação por Estado), pelas Associações Comerciais filiadas diretamente e, a critério do Conselho Deliberativo, por Empresas e Entidades Empresariais (cf., art. 2º, <i>caput</i> , c/c o art. 3º, incisos I, IV, V e IX, do Estatuto Associativo).	27 (vinte e sete) Federações de Associações Comerciais e Empresariais e 2.300 (duas mil e trezentas) Associações Comerciais e Empresariais (filiadas diretamente)

ADPF 262 AGR / DF

CNI	Classe Industrial, representada pelas Federações das Indústrias dos Estados e Distrito Federal e pelos Sindicatos filiados às Federações das Indústrias (cf., art. 3º, inciso I, c/c o art. 8º, incisos III e IV, do Estatuto Confederativo).	27 (vinte e sete) Federações das Indústrias e 24 (vinte e quatro) Sindicatos Nacionais: Construção Pesada, Construção Naval, Extração do Estanho, Extração do Ferro e Metais Básicos, Águas Minerais, Máquinas, Refratários, Cimento, Laticínios do Estado do Pará, Cerveja, Álcalis, Componentes para Veículos Automotores, Defensivos Agrícolas, Forjaria, Máquinas, Pneumáticos, Câmaras de ar e camelback, Produtos para a Saúde Animal, Tratores, Caminhões, Automóveis e Veículos Similares, Produtos de Limpeza, Siderúrgicas, Coletores e Beneficiadores de Sub-Produtos de Origem Animal Garimpeiros, Indústria da Alimentação Animal e Fumo da Região Sul do Brasil.
CNA	Classes ligadas a Agricultura, Pecuária, Extrativismo Rural, Pesca, Silvicultura e Agroindústria (cf., art. 1º, caput, Estatuto Confederativo)	27 (vinte e sete) Federações da Agricultura e Pecuária e 1.951 (um mil novecentos e cinquenta e um) Sindicatos Rurais e 1.122 (um mil cento e vinte e duas) extensões de base (fonte: < www.cnabrazil.org.br/cna/contribuicao-sindical-rural-2018 >
CNC	Classes ligadas ao	34 (trinta e quatro) Federações, das

ADPF 262 AGR / DF

	comércio de Bens, de Serviços e de Turismo (cf., art. 1º, § 1º, inciso I, do Estatuto Confederativo)	quais 27 (vinte e sete) estaduais e 7 (sete) nacionais, e 1029 (um mil e vinte e nove) Sindicatos.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------

Essa heterogeneidade de filiados e a somatória de diferentes classes econômicas não impediram esta SUPREMA CORTE de reafirmar a legitimidade da CNA, declarando que *“é constituída pela categoria econômica dos ramos da agropecuária e do extrativismo rural”* (ADI 403, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ, 27/9/2002). Do mesmo modo, em relação à CNI, afirmou que é *“constituída para fins de representação [...] dos interesses das categorias econômicas da indústria”* (ADI 2.588, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Rel. p/ o Acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA, Plenário, DJe de 11/2/2014); e, também em relação à CNC, a quem cabe *“representar, no plano nacional, os direitos e interesses do comércio brasileiro”* (ADI 1.332, Rel. Min. SYDNEI SANCHES, Pleno, DJ de 11/4/1997).

Não se confirmam quaisquer traços diferenciais substanciais entre CNI, CNA e CNC e a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB, mostrando-se patente a identidade dos escopos institucionais de todas elas, acaso investigada precisamente a variedade de atividades sob cada uma das denominações (indústria, comércio, agricultura, pecuária e serviços).

As Confederações Nacionais são Entidades de alcance nacional e dotadas de expresso mandato para representação de interesses de setores econômicos, que comportam diversas classes.

Tais interesses, todavia, são, em verdade, múltiplos e de grande diversidade, podendo mesmo ser definidos a partir de ramo específico da própria atividade, seja ela industrial, comercial, agrícola, pecuário ou de serviços.

Tome-se, novamente, como exemplos as Confederações da Indústria (CNI) e da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Têm elas, por missão institucional precípua, respectivamente, a *proteção aos interesses gerais da indústria e de todo setor agropecuário, pesca e*

ADPF 262 AGR / DF

da silvicultura; demonstrando que essas atividades detêm interesses de inúmeras classes econômicas, que não somente são de expressiva multiplicidade como podem até mesmo ser contrapostos entre si. Por exemplo, na implantação de um regime de substituição tributária que envolva fabricante final e fornecedor de dado insumo. De igual forma, a atividade agropecuária, em que se perfilam interesses vários da agricultura e da criação de animais. Não são diferentes os ramos centrados nas atividades comerciais ou de serviços.

Nesse sentido, a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB, que se volta à *defesa dos interesses do empresariado nacional*, seria distinta em seus objetivos tão somente no grau de transversalidade e de multissetorialidade.

No caso sob discussão, observada a normatização impugnada, o conjunto formado pelos arts. 655- A, *caput* e § 2º, do Código de Processo Civil de 1973; 50 da Lei 10.406/2002 (Código Civil); e 28 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), dispositivos que veiculam a autorização para penhora judicial de dinheiro por meio eletrônico, iniciativa que anotado o seu potencial de ofensividade aos interesses empresariais, interesses esses claramente abarcados pelos objetivos institucionais da Confederação Requerente, da CACB, isto é, de defesa, inclusive judicial, dos direitos e interesses das classes empresariais associadas (art. 3º, incisos I e VI, do Estatuto), não há como não se entender por sua legitimidade ativa *ad causam* para a presente Ação.

Por tais razões, VOTO por dar PROVIMENTO ao AGRAVO REGIMENTAL e, por conseguinte, admitir o seguimento à AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 262, reconhecida como legitimada ativa a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB).

17/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhor Presidente, por obséquio do eminente Ministro Alexandre de Moraes, recebi, ainda ontem, e pude ler o voto de Sua Excelência assim que concluímos a sessão do Tribunal Superior Eleitoral. O tempo era exíguo - fomos até quase meia-noite -, mas foi suficiente para haurir os argumentos que Sua Excelência trouxe à colação. Permito-me dizer, Senhor Presidente, até para evidenciar como o diálogo, entendo que deva ser frutífero e construtivo na ambiência de nosso Colegiado, como todos temos procurado fazer.

A decisão originária, nesta demanda, de 2012, a decisão que reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* dessa entidade associativa, foi prolatada em 19 de dezembro de 2012. Eu recebi este feito por sucessão e levei ao Plenário virtual, mantendo coerência com o conjunto de precedentes - há decisões dos eminentes Ministros Nelson Jobim, Sydney Sanches e Ilmar Galvão, enfim, um conjunto de precedentes que estão na decisão originária e que também constaram de meu voto -, fazendo uma hermenêutica mais estrita, adelgada desse inciso IX, que se refere a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ocorre que a compreensão sobre esta matéria, como o eminente Ministro Alexandre de Moraes vem de demonstrar, foi, com o passar do tempo, se elastecendo no âmbito deste Tribunal. Havia compreensões em sentido diverso e, nesses três anos e tantos meses, que aqui me encontro, já pude verificar uma ampliação, não sem objeções e controvérsias, e, pessoalmente, postei-me nessa direção ampliativa por compreender que o acesso à prestação jurisdicional não deve ser visto de maneira a levar a efeito uma compreensão que, na interpretação constitucional, prestigie o sentido que impossibilita o acesso. E é nessa medida, por exemplo, que no julgamento anterior me manifestei pelo cabimento do recurso,

ADPF 262 AGR / DF

exatamente prestigiando, pelo menos no meu modo de ver - e restei vencido -, o acesso, naquele caso, à pretensão recursal e, neste caso, de um modo que me parece mais ampliativo, ou, para usar uma palavra não raro também utilizada, mais liberal, compreendendo essa possibilidade como legítima hermenêutica contida nas possibilidades, mas também nos limites constitucionais.

Senhor Presidente, estou fazendo essa observação para assentar que refleti sobre essa circunstância. Eu estou revendo o meu ponto de vista sobre essa matéria, aderindo e acolhendo a posição que o eminente Ministro Alexandre de Moraes traz à colação.

Como se trata de decisão do eminente Ministro que me antecedeu, deixo a critério de Vossa Excelência prosseguir o julgamento para verificar o pronunciamento do Colegiado, como também eu poderia, eventualmente, monocraticamente, rever a decisão e prosseguir para o julgamento desta ADPF 262. Mas eu vou até o ponto de assentar que a compreensão que tenho, retificando a posição que levei a este voto, coerente, aliás, com outras circunstâncias e matérias aqui deliberadas, adere e acolhe as posições do eminente Ministro Alexandre de Moraes, com quem manifesto a minha concordância.

17/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, em um artigo que escrevi há um tempo atrás, comecei com a epígrafe de uma frase que eu li, escrita em um muro, que dizia assim: "Chega de ação, queremos promessas!".

O mundo está em transformação tão acelerada que ideias que se cristalizaram em um determinado momento se desmancham no ar no momento seguinte.

Eu penso que isso é o que tem acontecido com a jurisprudência restritiva do Supremo relativamente à legitimação ativa, ao direito de propositura das ações diretas.

Não é sem risco que estamos fazendo isso, porque já somos, provavelmente, a Suprema Corte do mundo que mais facilita o acesso por via de ação direta. Isso tem um lado positivo que permite, muitas vezes, que se retire do sistema uma lei inconstitucional e se abrevie em litígios. Mas, às vezes, tem um lado negativo que coloca o Supremo para falar primeiro sobre uma matéria, e não por último, antes que ela tenha percolado pela sociedade e pelas outras instâncias.

Porém, o que é inequívoco é que temos flexibilizado este quesito de legitimação ativa, até mesmo porque as restrições que a jurisprudência criou não estão previstas na Constituição, foram criações jurisprudenciais, desde a pertinência temática até a exigência de que fosse representativo de uma classe econômica, até a exigência de que houvesse homogeneidade de todos os integrantes da sociedade.

E eu mesmo, em decisões recentes, flexibilizei esse entendimento na ADPF 527, em que a ação foi proposta pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, a LGBT, que, evidentemente, não constitui uma categoria econômica, mas é uma categoria representativa de um interesse relevante que existe na sociedade civil. E, portanto, essa indecisão monocrática, eu admiti, e o

ADPF 262 AGR / DF

Ministro Marco Aurélio também tem precedentes, análogos a esse, relevantes. E, mais recentemente, em um caso que trouxe a Plenário, apesar da objeção de alguns Colegas, prevaleceu a legitimação da Associação Brasileira do Agronegócio, ABAG, que congrega entidades que não são homogêneas, e sim de diferentes setores.

De modo que eu acho que abrimos esse dique, e os argumentos trazidos pelo Ministro Alexandre de Moraes acerca da representatividade dessa entidade, levam-me a enquadrá-la na mesma mutação que fez com que admitíssemos a ABAG, por exemplo.

Desse modo, em primeiro lugar, louvo a humildade e disponibilidade para o diálogo do Ministro Luiz Edson Fachin, e essa é uma das melhores coisas do Colegiado, a gente poder ouvir com atenção e interesse as outras posições, refletir sobre elas e, eventualmente, mudar de ponto de vista.

Portanto, Presidente, diante do reajuste do Relator, eu estou acompanhando. Eu penso que devemos ser exigentes no tocante à representatividade adequada. É preciso que seja entidade representativa, senão qualquer aventureiro vai começar a propor ação direta no Supremo, e não é apenas a quantidade, às vezes, é a precipitação de um debate que é melhor não começar por aqui. Mas eu acho que, havendo representatividade adequada na entidade que propõe a ação, justifica-se o alargamento.

Estou louvando o voto do Ministro Alexandre de Moraes, acompanhando o reajuste do Ministro Luiz Edson Fachin.

17/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu louvo também a manifestação do Ministro Fachin, tendo esses olhos de ver, esses ouvidos para escutar e compreender que - também compartilhando da compreensão do Ministro Alexandre de Moraes -, está na hora sim de alargarmos a compreensão que, talvez por questão de política judiciária, tenha levado esta Corte a uma visão mais restritiva.

Eu vejo com muito bons olhos essa ampliação da legitimação ativa para causa, em especial, no caso específico, melhor dizendo, no controle abstrato, que é uma verdadeira democratização de acesso à jurisdição constitucional.

Por isso eu acompanho Sua Excelência na reformulação feita.

17/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu também verifiquei aqui que a entidade conglomerada 27 federações de associações comerciais, empresariais e 2.300 associações comerciais. Por outro lado, hoje, na doutrina estrangeira, o que se preconiza é que se deve conferir legitimidade a toda entidade que veicule uma pretensão séria e que tenha reflexos sobre a ordem econômica e social. Eu verifico que isso também se põe no caso em exemplo.

Também fazendo coro com as vozes que elogiaram a humildade judicial do meu dileto amigo Luiz Edson Fachin, eu acompanho Sua Excelência na sua retificação de voto e as lições aqui trazidas pelo Ministro Alexandre de Moraes.

17/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, acompanho o Ministro-Relator, que reajustou no sentido desta ampliação.

Houve um encaminhamento no sentido, primeiro, de não se admitir associação que tivesse outras associações, depois associação que não fosse íntegra no que se refere à pertinência dos temas que congregassem as instituições. E, finalmente, temos, com a apresentação hoje deste tema, mais um passo no sentido de uma ampliação que propicia maiores condições de verificação de todos os temas de interesse do Brasil, da sociedade.

Essa é a razão pela qual acompanho o voto do Ministro-Relator, que reajustou o seu no sentido da possibilidade de a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil também poderem ser legitimadas para o ajuizamento de ações de controle abstrato.

17/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, afinal, passados 30 anos, sinal dos ares democráticos da Carta de 1988. É a primeira observação que faço.

A segunda observação é que Colegiado é um somatório de forças distintas, e que, às vezes, é bom insistir, marchando em sentido inverso ao da tropa, em determinado entendimento. Vejo frutificar abertura maior, que sempre preconizei. Tem-se o acesso ao Judiciário, garantido pela Constituição Federal.

No tocante à arguição de descumprimento de preceito fundamental, são legítimos para propô-la aqueles que o são para a ação direta de inconstitucionalidade. A jurisprudência, hoje suplantada, fez-se, um tanto quanto, no campo da autodefesa, ante a avalanche de processos, consideradas as associações. Jamais caminhou-se, a não ser que tenha escapado algum precedente, para limitação em relação a uma entidade sindical. Tem-se entidade sindical envolvida, uma entidade sindical de nível superior. Folgo, Presidente, em perceber o avanço do Colegiado.

Acompanho o Relator.

17/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 262 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Também acompanho, louvando o douto voto trazido pelo Ministro **Alexandre de Moraes**, que também foi acatado pelo eminente Relator, demonstrando essa capacidade dialógica de evoluirmos.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 262

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

AGTE.(S) : CONFEDERACAO DAS ASSOCIACOES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL

ADV.(A/S) : GASTAO ALVES DE TOLEDO (0082034/SP) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator) negando provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, sessão virtual de 30.6 a 7.8.2017 (Portaria nº 142, de 28 de junho de 2017).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao agravo regimental para admitir a legitimidade ativa da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil, nos termos do voto reajustado do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 17.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário