

**24 JURISDIÇÃO EXORBITANTE: O TRATAMENTO DO DIREITO DE PROPOSITURA DOS
LEGITIMADOS DO ART. 103, IX DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PELO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Priscila Carvalho de Andrade
Joana de Souza Machado

Palavras-chave: ativismo; controle de constitucionalidade; legitimação *ad causam*.

A Constituição brasileira de 1988 inovou ao prever, no art.102, I, a, c/c art.103, I a IX, extenso rol de legitimados à propositura das ações do controle de constitucionalidade de competência do Supremo Tribunal Federal (STF). A depender da interpretação que se lança sobre os incisos do art.103, contudo, tal rol de legitimados, embora taxativo, pode, de um lado, ter seu âmbito reduzido e, de outro, igualmente possível, ganhar amplitude quase tão extensa quanto o de um sistema de ação popular de inconstitucionalidade e constitucionalidade. Por essas razões, torna-se imperioso analisar as práticas do STF quanto ao direito de propositura fixado pelo constituinte. Nesse sentido, dedica-se este trabalho ao artigo 103, IX especificamente.

O entendimento acerca do que são “confederações sindicais”, “entidades de classe” e a extensão do “âmbito” de atuação para que seja considerado “nacional” está em constante mutação. Verifica-se que o Tribunal vem empenhando esforços para fixação de conceitos que, se não impossibilita a propositura da ação por muitos que seriam, em tese, legitimados, torna assaz difícil. Neste trabalho, faz-se um breve exame da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 386 – ES, de relatoria de Sydney Sanches, que fixou entendimentos que ainda orientam o posicionamento do Tribunal na admissão das Ações Diretas de Constitucionalidade, com o objetivo de demonstrar, através do recurso ao caso, a maneira como o STF vem lidando com a legitimidade das figuras do art.103, IX. Naquela oportunidade, a Associação Brasileira da Indústria de Sucos Cítricos, a Associação Nacional das Indústrias Cítricas e a Associação das Indústrias de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo promoveram ação de inconstitucionalidade do art. 190 da Constituição do Estado de São Paulo e do art. 41 de suas disposições transitórias.

Segundo o relator, a Associação das Indústrias de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo não poderia ajuizar a ação em análise, pois não se tratava de entidade de classe de âmbito nacional, mas de atuação restrita ao Estado de São Paulo. Também refutou a legitimidade ativa da Associação Nacional das Indústrias Cítricas, já que, nos autos, restara provado que a associação apenas possuía como filiadas empresas do estado de São Paulo, e, que, segundo ele, para que a entidade de classe tenha âmbito nacional, não basta que declarem seus estatutos; é preciso que esse âmbito se configure, de modo

inequívoco. Igualmente, rejeitou a legitimidade da Associação Brasileira da Indústria de Sucos Cítricos, mesmo essa reunindo empresas de quatro Estados-membros da federação, sob o argumento de que sua presença em tais Estados não seria suficiente para configurá-la como entidade de classe de âmbito nacional, desconsiderando o alegado pela Associação, segundo a qual sua atuação é restrita aos quatro entes federativos devido ao fato de que nos demais não há exploração da atividade econômica que tem por objeto. Ressalta-se que, apesar de ter apontado que a presença da Associação em quatro Estados-membros não seria o suficiente para a configuração de seu “âmbito nacional”, conforme exige dicção do art. 103, IX, o relator não expôs o que, então, seria necessário para que esse caráter nacional fosse reconhecido. A falta de fundamentação, portanto, faz com que a posição do voto seja pouco verificável, o que implica em difícil controle da decisão pelos jurisdicionados.

Já o ministro Marco Aurélio entendeu pela legitimidade ativa da Associação Nacional das Indústrias Cítricas e da Associação Brasileira da Indústria de Sucos Cítricos, defendendo que a Constituição, ao cogitar da legitimidade de associações de âmbito nacional, assentou uma premissa relativa à potencialidade e a viabilidade de essa associação congregar interessados que estejam no território nacional como um todo. No mesmo sentido, o ministro Carlos Velloso corroborou entendimento no sentido de que, se a Associação estava aberta para filiados em todo o país, o que indica através, inclusive, de seu nome, deveria ser reconhecida como entidade de caráter nacional. Já Celso de Mello aceitou apenas a Associação Brasileira da Indústria de Sucos Cítricos como sendo legítima para a propositura da ação. O ministro Moreira Alves justificou seu voto com recurso à analogia de maneira a aplicar a Lei dos Partidos Políticos, que adota como critério para aferição do caráter nacional a representação em, pelo menos, nove Estados-membros da federação.

Dessa maneira, percebe-se que a questão é controvertida, havendo, em uma só ação, entendimentos que deslegitimaram todos os proponentes, que legitimaram apenas um e, ainda, que legitimaram dois. Ainda mais alarmante é verificar que, em diversas oportunidades na história do Tribunal, algumas entidades tiveram, em um momento, sua legitimidade ativa reconhecida, e, e posteriormente, rejeitada, o que demonstra a confusão com os termos do art. 103, IX e a dificuldade de defini-los pela via judicial.

Combinada à tentativa de restrição dos conceitos, também se verifica, na prática do Tribunal, restrição do direito de propositura por via da exigência de que haja *relação de pertinência* entre o objeto da ação e a atividade de representação da entidade de classe ou da confederação sindical, em analogia ao interesse de agir. Não obstante essa ser uma prática corrente no STF, por ocorrer em sede de processo objetivo e, ainda, tendo em vista que a tal exigência não pode ser extraída dos termos lançados pelo constituinte, pode-se questionar sua adequação, ainda que essa exigência tivesse sido posta pelo

legislador, o que demonstra a atuação exagerada do Tribunal, na tentativa de restrição ao direito de propositura.

Desde a promulgação da Constituição até agosto de 2004, apenas vinte e cinco entidades de classe e confederações sindicais lograram satisfazer as exigências do Tribunal quanto à legitimidade *ad causam* (MENDES, 2011, p.197-199). Apesar do diminuto número, em sua pesquisa quantitativa, Luis Werneck Vianna (2007) demonstra que tais entidades que conseguiram passar pelos rígidos crivos do STF no que se refere ao conceito dos agentes legitimados e ao da exigência de pertinência temática tiveram significativa atuação na propositura de ações se comparado aos demais legitimados. As associações de servidores públicos foram as que tiveram maior atuação na provocação do Tribunal no período de 1999 até 2005, sendo que, nesta categoria, há destaque para o segmento dos magistrados, responsáveis por 28,6% das demandas. Diante das associações de servidores públicos (37%) e empresários (34,2%), verifica-se a pequena participação das associações de trabalhadores (14,7%), que tiveram poucas demandas admitidas pelo Tribunal em decorrência das restrições postas (WERNECK, 2007, p. 71). Sendo assim, verificando-se a concentração em determinados segmentos, notadamente do serviço público e do empresariado, em detrimento de outros, tem-se, neste trabalho, por hipótese, o cerceamento do direito de propositura, constitucionalmente garantido no art.103, IX, de algumas entidades que, entretanto, foram contempladas pelo dispositivo, pela atuação indevida do Judiciário em duas vertentes: a especificação dos termos do constituinte, que deveria ser confiada ao legislador apenas, e a exigência de relação de pertinência, que não poderia ser admitida nem mesmo se posta pelo Legislativo.

Como se depreende da decisão em análise, percebe-se que as decisões do STF falham em propiciar condições para a sua controlabilidade. A colonização de um amplo espectro de matérias, inclusive de caráter político, por parte da jurisdição constitucional em violação de competências dos outros poderes, combinada à dificuldade de verificação da correção de suas decisões pelas falhas de fundamentação, possivelmente, nos termos de Philippe Nonet e Philip Selznick (2010), retira o direito pátrio de um âmbito de direito responsivo para um direito repressivo. Dessa maneira, coloca-se a dificuldade de verificar se, apesar da atuação exagerada, a restrição do direito de propositura dos legitimados do art.103, IX é devida ou é arbitrária, razão pela qual, em função do princípio democrático, tal restrição apenas poderia ser posta pelo Legislador, legítimo para tomar decisões em nome do povo.

É certo que a Constituição substantiva ampliou a competência da jurisdição constitucional, que não é, porém, ilimitada. Ao invés de se conferir monopólios da interpretação valorativa da Constituição, deve-se distribuir tal função para que todos os Poderes se articulem em harmonia e em controle recíproco.

REFERÊNCIAS

MENDES, Gilmar Fereira. *Jurisdição constitucional: controle abstrato de normas no Brasile na Alemanha*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIANNA, Luis Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. *Dezesseteanos de judicialização da política*. São Paulo: 2007.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. *Direito e sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo*. Rio de Janeiro: Revan, 2010