

**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 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, <i>caput</i> , 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: < <a href="http://www.cnabrasil.org.br/cna/contribuicao-sindical-rural-2018">www.cnabrasil.org.br/cna/contribuicao-sindical-rural-2018</a> >
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).