

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 62 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO-CONSIF E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **TERESA CELINA DE ARRUDA ALVIM WAMBIER**
ADV.(A/S) : **MARIA LUCIA LINS CONCEICAO DE MEDEIROS**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Trata-se de ação declaratória de constitucionalidade – ADC com pedido liminar ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF, pela Confederação Nacional do Turismo – CNTUR e pela Confederação Nacional do Transporte - CNT em face do art. 702, I, f e §§ 3º e 4º, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, com a redação dada pela Lei 13.467/2017.

Inicialmente, as requerentes sustentam que são dotadas de legitimidade para a propositura da presente ação de controle de constitucionalidade, uma vez que

“[...] possuem a legítima expectativa de que a decisão de mérito proferida na presente ação constitucional repercute do mesmo modo e com a mesma intensidade sobre todos os segmentos e instituições que, nessa ação, estão representando. Aliás, não é exagerado afirmar que, estando em discussão a constitucionalidade de uma norma processual que rege indistintamente a atuação jurisdicional de um órgão do Poder Judiciário, o controle abstrato realizado por essa Eg. Corte, inevitavelmente, repercutirá do mesmo modo sobre todos os jurisdicionados” (págs. 10-11 da inicial).

Além do mais, alegam que

ADC 62 / DF

“[...] dentre os objetivos estatutários das litisconsortes ativas, a defesa dos interesses de que são titulares as instituições financeiras, as empresas que exploram comercialmente o turismo e aquelas que se encarregam do transporte de cargas e de pessoas, é inegável que têm legitimidade para postular a resolução de controvérsia jurídica relevante quanto à constitucionalidade de norma processual que potencialmente concretiza, em relação a todos esses segmentos [e não apenas eles], a ideia de segurança jurídica” (pág. 14 da inicial).

No mérito, apontam a existência de controvérsia judicial relevante sobre a constitucionalidade da norma constante do art. 702, I, f, da CLT, apta a autorizar o ajuizamento da ADC.

Afirmam na sequência que o dispositivo legal em questão é compatível com o art. 96, I, da Constituição Federal, o qual assenta “a necessidade de que as normas regimentais respeitem as normas processuais e as garantias processuais das partes” (pág. 19 da inicial). Nesse sentido, aduzem que

“[...] a atividade de criação ou edição de súmula, seja por estar relacionada intimamente à prestação jurisdicional, seja pelos reflexos que atualmente tem sobre o sistema judicial e sobre a sociedade como um todo, remete para tema processual, que compete à União disciplinar, no exercício da competência que lhe é atribuída no art. 22, inciso I, já mencionado.

À luz dessa norma e do que expressamente prevê o art. 96, inciso I, da Constituição Federal, deve-se reconhecer que o regimento interno do TST não pode criar, extinguir nem modificar os requisitos para atividade própria de criação, edição ou cancelamento de súmulas e de enunciados de jurisprudência. Cabe-lhe, em vez disso, compatibilizar suas normas regimentais com os requisitos já previstos no art. 702, inciso I, alínea ‘f’, parágrafos 3º e 4º, da CLT” (pág. 22 da inicial).

ADC 62 / DF

Prosseguem asseverando que, da regra extraída do art. 702, I, f, e §§ 3º e 4º, da CLT, “[...] resulta um nível de segurança muito maior para todos os que, de algum modo, se sujeitarão aos efeitos da criação, revisão ou cancelamento de uma súmula ou enunciado de jurisprudência na Justiça do Trabalho” (pág. 23 da inicial), de modo que a rigidez dos novos requisitos torna o processo

“[...] seguro para permitir a consolidação de um entendimento jurisprudencial maduro que, por sua vez, também trará segurança, previsibilidade para a prestação jurisdicional, concepção essa análoga à de que o processo precisa ser justo em si mesmo para conduzir a um resultado justo” (pág. 26 da inicial).

Destacam, ainda, que “os requisitos trazidos na redação nova do art. 702 são proporcionais e razoáveis, porque necessários e potencialmente mais adequados à finalidade pretendida do que aqueles anteriormente previstos no Regimento Interno do TST” (pág. 31 da inicial), de maneira que os “[...] vícios de inconstitucionalidade material que lhe foram imputados no incidente de arguição de inconstitucionalidade processado na origem, a regra nova do art. 702, inciso I, alínea ‘f’, parágrafos 3º e 4º, da CLT, faz cessar a ofensa a normas constitucionais que já foram, por vezes, inobservadas pelo TST [...]” (pág. 32 da inicial).

Para justificar o pedido de concessão da medida cautelar, invocam a

“[...] iminência de julgamento de incidente de arguição de inconstitucionalidade, pelo TST, de que poderá resultar o completo esvaziamento de regra absolutamente legítima, considerando que a decisão proferida em tal incidente inspirará a criação de súmula e vinculará outras decisões a respeito do tema no TST.

[...]

Já se viu que, à semelhança do que ocorreu nas semanas

ADC 62 / DF

de 2011 (entre os dias 16 e 20 de maio) e 2012 (entre os dias 10 a 14 de setembro), em que houve a aprovação e alteração de várias súmulas e orientações jurisprudenciais, o TST pautou também para a sessão do próximo dia 20 de março – a mesma em que, em princípio, será julgada a arguição de inconstitucionalidade do art. 702, I, F, e §§ 3º e 4º da CLT – a apreciação das propostas da Comissão de Jurisprudência e de Precedentes Normativos de revisão de vários verbetes da jurisprudência consolidada do TST. Há o risco iminente de serem revistas 14 súmulas e 5 orientações jurisprudenciais, sem que sejam observados os requisitos previstos no dispositivo de lei cuja constitucionalidade se pretende seja declarada nesta ação, o que norteará o julgamento de inúmeras ações em curso e que virão a surgir” (págs. 32-33 da inicial).

Ao final, requerem:

“[...] a concessão de liminar *ad referendum* do Tribunal Pleno, como autoriza o art. 21, da Lei 9868/1999, para o fim de:

a) determinar, ao Tribunal Superior do Trabalho e Tribunais Regionais do Trabalho, que, no estabelecimento e/ou na alteração de súmulas e outros enunciados de jurisprudência uniforme, observem os requisitos procedimentais previstos no art. 702, inciso I, alínea ‘f’, parágrafos 3º e 4º, da CLT, independentemente de qualquer decisão que venha a proferir quanto à constitucionalidade dessa regra, notadamente no julgamento do incidente de arguição de inconstitucionalidade pautado para 20.03.2019; e também que

b) para assegurar a preservação do papel de guarda da Constituição Federal em vigor, determine, ao Tribunal Superior do Trabalho, que suspenda o julgamento do referido incidente, evitando, desse modo, a prolação de decisão que possa conflitar com aquela que venha a ser proferida no julgamento final da presente ação, reconhecendo a constitucionalidade da referida norma e, por consequência, a inafastabilidade do procedimento nela previsto na atividade de criação e alteração de súmulas e

ADC 62 / DF

de outros enunciados de jurisprudência uniforme pelo Tribunal Pleno daquele Eg. Tribunal Superior. A suspensão do julgamento evitará que o TST, na mesma sessão, proceda à revisão de 14 súmulas e 5 orientações jurisprudenciais, tal como já pautado.

[...]

Por fim, pede que, ao final, seja julgada procedente a ação e, por conseguinte, seja reconhecida, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a constitucionalidade da regra inserida no art. 702, inciso I, alínea 'f', parágrafos 3º e 4º, da CLT, e, portanto, a indispensabilidade da observância, pelo Tribunal Pleno do Tribunal Superior do Trabalho, dos requisitos procedimentais previstos em tal norma, na atividade de criação e alteração de súmulas e de outros enunciados de jurisprudência uniforme" (págs. 35-36 da inicial).

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do então Vice Procurador-Geral da República, Luciano Mariz Maia, opinou pela extinção do processo sem resolução de mérito. Superada a preliminar, no mérito, manifestou-se pela improcedência dos pedidos (documento eletrônico 56).

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, verifico, de plano, que a ação não merece seguimento.

Isso porque, à toda evidência, não há qualquer pertinência temática entre o quanto postulado na presente ação e os objetivos estatutários das entidades requerentes.

Como se sabe, este Supremo Tribunal Federal entende que, no caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade ativa para a propositura de ação declaratória de constitucionalidade deve observar três requisitos procedimentais, dentre as quais a pertinência temática

ADC 62 / DF

entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação. Nesse sentido, *verbis*:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE PARA AJUIZAMENTO DE AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO. CRITÉRIOS JURISPRUDENCIAIS PARA DEFINIR CONFEDERAÇÃO SINDICAL E ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 13, § 1º, XIII, G, ITEM 2, E H, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 123/2006, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 128/2008. REGIME ESPECIAL UNIFICADO DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES DEVIDOS PELAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – SIMPLES NACIONAL. ICMS. COBRANÇA DO DIFERENCIAL DE ALÍQUOTA NAS OPERAÇÕES INTERESTADUAIS. AQUISIÇÃO DE MERCADORIAS PARA FINS DE REVENDA. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO CIVIL QUE NÃO SE INCLUI NO ROL TAXATIVO DE LEGITIMADOS À PROPOSITURA DAS AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. PRECEDENTES. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade deve observar três condicionantes procedimentais: a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros ADI 386, Rel. Min. Sydney

ADC 62 / DF

Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996; e c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003). Por sua vez, a legitimidade de confederação sindical condiciona-se ao reconhecimento da condição de confederação e à relação de pertinência temática entre os objetivos institucionais da confederação postulante e a norma específica objeto de impugnação. 2. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto o artigo 13 § 1º, XIII, g, item 2, e h, da Lei Complementar federal 123/2006, com as alterações da Lei Complementar federal 128/2008, que dispõem sobre a cobrança do diferencial de alíquota de ICMS das empresas optantes pelo simples nacional nas operações interestaduais de aquisição de mercadorias para fins de revenda. 3. A Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas - CNDL é associação civil que não se qualifica nem como confederação sindical nem como entidade de classe de âmbito nacional, de forma que lhe falta legitimidade para provocar o controle normativo abstrato. Precedentes: ADI 3.119-AgR-ED, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 10/8/2016; ADI 3.119-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 22/2/2016; ADI 4.422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 19/2/2015. 4. A natureza sindical da requerente impede que se reconheça sua legitimidade ativa *ad causam* na condição de entidade de classe de âmbito nacional, pois se trata de hipóteses de legitimação distintas, que não admitem mescla de requisitos. Precedentes. 5. Agravo não provido.” (ADI 4.384-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello; grifei).

Como bem salientado no parecer ministerial, a norma impugnada pelas requerentes, “em nada se relaciona aos propósitos diretos de sua atuação como entes sindicais ou aos interesses próprios das categorias que representam” (pág. 6 do doc. eletrônico 56).

De fato, todas elas são confederações sindicais, constituídas na forma

ADC 62 / DF

dos estatutos juntados aos autos, que representam as categorias econômicas (i) das instituições financeiras (CONSIF); (ii) das empresas de turismo e atividades correlatas (CNTUR); (iii) e dos transportadores (CNT).

Por outro lado, a norma que pretendem discutir por meio da presente ação, qual seja, o art. 702, I, f, § § 3º e 4º , da CLT, trata do procedimento para a edição de enunciados de jurisprudência, de modo a uniformizá-la no âmbito dos tribunais trabalhistas. Confira-se:

“Art. 702 - Ao Tribunal Pleno compete:

I - em única instância:

[...]

f) estabelecer ou alterar súmulas e outros enunciados de jurisprudência uniforme, pelo voto de pelo menos dois terços de seus membros, caso a mesma matéria já tenha sido decidida de forma idêntica por unanimidade em, no mínimo, dois terços das turmas em pelo menos dez sessões diferentes em cada uma delas, podendo, ainda, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de sua publicação no Diário Oficial;

[...]

§ 3º As sessões de julgamento sobre estabelecimento ou alteração de súmulas e outros enunciados de jurisprudência deverão ser públicas, divulgadas com, no mínimo, trinta dias de antecedência, e deverão possibilitar a sustentação oral pelo Procurador-Geral do Trabalho, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Advogado-Geral da União e por confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

§ 4º O estabelecimento ou a alteração de súmulas e outros enunciados de jurisprudência pelos Tribunais Regionais do Trabalho deverão observar o disposto na alínea f do inciso I e no § 3º deste artigo, com rol equivalente de legitimados para sustentação oral, observada a abrangência de sua circunscrição

judiciária”.

É fácil perceber, a partir de uma simples leitura desse dispositivo legal, que ele, além de não versar sobre direito material, não tem qualquer impacto direto sobre os interesses das requerentes e nem mesmo nas atividades das empresas representadas por elas.

Ademais, as requerentes não possuem a legitimidade *ad causam* universal, à semelhança do que ocorre com os partidos políticos, por exemplo. Nessa linha, o STF tem entendimento consolidado de que as entidades sindicais de grau superior não detêm legitimidade universal, devendo haver pertinência temática entre seus objetos sociais e a norma atacada. Veja-se:

“LEGITIMIDADE – PROCESSO OBJETIVO – ASSOCIAÇÃO – PERTINÊNCIA TEMÁTICA. As associações não têm legitimidade universal, devendo haver pertinência temática, ou seja, elo entre objeto social e norma atacada” (ADC 70-AgR, Rel. Marco Aurélio, Tribunal Pleno).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. MANUTENÇÃO DO ARQUIVAMENTO AÇÃO.

1. A decisão agravada encontra-se em plena consonância com a jurisprudência eminentemente consolidada desta Corte, segundo a qual condiciona-se a legitimidade ativa das confederações sindicais à necessária pertinência temática entre suas respectivas finalidades institucionais e o conteúdo normativo dos atos impugnados. Por todos: ADI 1.157-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.508, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 1.519-MC, Rel. Min. Carlos Velloso.

2. Nesse sentido, a Confederação Nacional dos

ADC 62 / DF

Trabalhadores na Indústria não possui legitimidade para a presente ação direta, visto que seu escopo de atuação não guarda pertinência temática direta com os atos impugnados, que tratam da possibilidade de cancelamento, pela Secretaria de Receita Federal, de registro especial de funcionamento de empresas fabricantes de cigarro, no caso de descumprimento de obrigação tributária.

3. Agravo Regimental a que se nega provimento” (ADI 3527 AgR, Rel. Roberto Barroso, Tribunal Pleno).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.529/2011. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ÓRGÃOS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA - CADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta 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 disciplinar a atuação administrativa de órgãos do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência - CADE, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente (CNI), voltados, especificamente, para a proteção dos interesses das empresas industriais. 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.

ADC 62 / DF

3. A mera potencialidade geral de dano, de caráter econômico-financeiro, não é suficiente para estabelecer a relação de pertinência temática entre os objetivos estatutários da agravante e as normas impugnadas. Precedentes: ADI 1.157 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 17/11/2006. 4. Agravo Regimental conhecido e não provido” (ADI 4474 AgR, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno).

Assim, considerando que esta Corte tem a compreensão de que as entidades de classe e as confederações sindicais somente podem ajuizar ações de controle concentrado quando confrontarem preceitos legais com a Constituição Federal que tenham algo a ver com as atividades ou interesses das categorias que representam, não há como deixar de concluir que a presente demanda não preenche os requisitos mínimos de admissibilidade.

Isso posto, em face da manifesta ilegitimidade *ad causam* das requerentes, julgo extinta esta ação declaratória de constitucionalidade, sem resolução de mérito (RISTF, art. 21, § 1º). Prejudicado o pedido liminar.

Publique-se.

Brasília, 07 de junho de 2021.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator

ADC 62 / DF