



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70074699513 - TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROponentes: SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL

SINDICATO DOS TRABALHADORES NO
COMÉRCIO DE MINÉRIOS E DERIVADOS DE PETRÓLEO NO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REqueridos: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU
LIMA DA ROSA**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 2º da
Lei Estadual n.º 9.705/1992, que alterou a redação do parágrafo
3º do artigo 11 da Lei Estadual n.º 9.128/1990. 1. Ilegitimidade*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ativa. Conteúdo substancial do dispositivo atacado que extrapola as finalidades estatutárias do sindicato. Inexistência de pertinência temática **2. Mérito. Supressão da participação de representante dos empregados na Diretoria da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS. Vício material de inconstitucionalidade. Ofensa aos artigos 1º e 25 da Constituição Estadual e ao artigo 7º, inciso XI, da Constituição Federal. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. PARECER PELA EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO OU, CASO SUPERADA A PREFACIAL, PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – SENGE/RS** e pelo **SINDICATO DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO DE MINÉRIOS E DERIVADOS DE PETRÓLEO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SITRAMICO** objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do artigo 2º da Lei Estadual n.º 9.705, de 24 de julho de 1992, que deu nova redação ao artigo 11 da Lei Estadual n.º 9.128, de 07 de agosto de 1990, por violação ao artigo 25 da Constituição Estadual e artigo 7º, inciso XI, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Os proponentes sustentaram, inicialmente, sua legitimidade ativa e a pertinência temática da matéria trazida a debate, ao argumento de que o dispositivo atacado viola, diretamente, suas finalidades institucionais, nos termos das alíneas “a”, “c” e “j” do artigo 2º do Estatuto Social do Sindicato dos Engenheiros, bem como do artigos 2º, alínea “a”, e 3º do Estatuto do Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minérios e Derivados de Petróleo, e do artigo 95, parágrafo 1º, inciso VII, da Carta da Província, destacando que representam todos os trabalhadores da SULGÁS. Quanto à questão de fundo, aduziram que o artigo vergastado afronta o artigo 25 da Carta Estadual, ao suprimir a participação de representante dos empregados na Diretoria da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS, bem como, indiretamente, o artigo 7º, inciso XI, da Carta Federal. Realçaram, assim, a transgressão ao direito de representação dos empregados, constitucionalmente assegurado na sociedade de economia mista telada, mitigando as garantias dos sindicalizados. Salientaram, ainda, que o dispositivo inquinado confronta com o princípio da legalidade, insculpido no *caput* do artigo 37 da Lei Fundamental da República. Por fim, postularam a concessão de tutela de urgência, com a suspensão liminar do dispositivo atacado, com o decreto final de sua inconstitucionalidade (fls. 04/18 e documentos das fls. 19/85 e 96/101).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Em sede liminar, foi declarada a ilegitimidade ativa do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio Grande do Sul e indeferida a suspensão liminar da norma atacada, relegando a análise da legitimidade do outro sindicato proponente para a decisão final (fls. 104/14), sendo negado provimento ao agravo interposto¹.

O Presidente da Assembleia Legislativa, notificado, esclareceu que o dispositivo atacado teve origem em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, na época Dr. Alceu Collares, tendo por justificativa adequar o texto normativo à Lei Federal n.º 6.404/1976, não tendo recebido qualquer emenda parlamentar. Aduziu, ainda, que a norma não padece de qualquer mácula formal ou material, tendo a nova redação dada ao artigo 11 se limitado a alterar o órgão responsável pela eleição dos membros da Diretoria da estatal, em nada interferindo na garantia instituída pelo artigo 25 da Constituição

¹ *PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 9.705/92. SUPRESSÃO DA REPRESENTATIVIDADE DOS EMPREGADOS PÚBLICOS NA DIREÇÃO DA COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS. SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SENGE/RS. ILEGITIMIDADE ATIVA. ADI Nº 70072037591. COISA JULGADA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. SINDICATO DOS TRABALHADORES NO COMERCIO DE MINÉRIOS E DERIVADOS - SITRAMICO/RS. LIMINAR. AUSÊNCIAS DOS REQUISITOS. INDEFERIMENTO. Verificando-se, quanto à legitimação ativa do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio Grande do Sul - SENGE/RS, tratar-se de temática a cujo respeito já há coisa julgada, ante o definido na ADI nº 70072037591, impõe-se o indeferimento da inicial em relação a este proponente. Relativamente Sindicato dos Trabalhadores no Comercio de Minérios e Derivados - SITRAMICO/RS, a par de questionável sua legitimação ativa para propor a presente ação, na medida em que a sua pretensão implica em defesa a todos os empregados da SULGÁS, independentemente da sua categoria profissional, evidencia-se a ausência do periculum in mora quanto a lei que vige há mais de quinze anos, sem que se tenha notícia, ao menos, de alguma vaga na direção da SULGÁS, tudo a desautorizar a concessão de liminar. Unânime. (Agravo Regimental Nº 70074904665, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 06/11/2017)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Estadual. Postulou, assim, presumindo a legitimidade ativa do SITRAMICO, a improcedência do pedido (fls. 141/6 e documentos das fls. 147/93).

O Procurador-Geral do Estado, devidamente citado, ofereceu a defesa da norma, arguindo, prefacialmente, a ilegitimidade *ad causam* e ausência de pertinência temática em relação aos sindicatos proponentes, que sequer comprovaram a total representatividade alegada, salientando que, em relação ao SENGE, já houve manifestação do Órgão Especial quanto à sua ilegitimidade na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70072037591. No mérito, lembrou que a SULGÁS é uma sociedade anônima de economia mista de capital autorizado, cuja regulamentação incumbe à União. Aduziu que a alteração promovida pela Lei n 9.705/1992, apenas, adequou a norma à Lei Federal n.º 6.404/1976, passando a incumbência pela eleição dos Diretores a ser do Conselho de Administração, sem qualquer afronta à Carta Estadual, mormente porque o constituinte estadual não poderia legislar sobre direito comercial, referindo, inclusive, precedente do Supremo Tribunal Federal em situação similar (ADI 238-4/RJ). Argumentou que a representação dos trabalhadores está assegurada na normativa federal para o Conselho de Administração, não para a Diretoria, postulando, por fim, a improcedência do pedido, forte, ainda, na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 196/221).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

O Governador do Estado, também notificado, prestou informações por intermédio da Procuradoria-Geral do Estado, arguindo, em prefacial, a ilegitimidade ativa das entidades sindicais, tendo em vista a carência de pertinência temática. Asseverou, no mérito, que a Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS é sociedade anônima de economia mista de capital autorizado – Lei Estadual n.º 9.128/1990 –, cuja disciplina está afeta à legislação federal, por força da distribuição de competências entre os entes federados, conforme estabelecem os artigos 20, inciso I, e 173, parágrafo 1º e inciso IV, ambos da Constituição Federal. Afirmou, nesse sentir e em consonância com o texto constitucional, que a Carta da Província não pode se sobrepor à lei federal no que concerne ao direito comercial. Pontuou a existência da Lei Federal n.º 6.404/1976, a qual dispõe sobre sociedade anônima, que não previu a participação de representante dos empregados na Diretoria (artigos 138 e 139), mas, tão somente, no Conselho de Administração (parágrafo único do artigo 140). Destacou, assim, que a alteração introduzida pela Lei Estadual n.º 9.705/1992 não padece de inconstitucionalidade, visto que em harmonia com as competências legislativas e com a Lei Federal n.º 6.404/1976. Citou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 238-4, onde discutida matéria similar, mencionando, por derradeiro, que a novel Lei Federal n.º 13.303/2016, que regulamentou as empresas públicas e as sociedades de economia mista, não traz regra obrigando a participação de empregados



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

em sua Diretoria. Pleiteou, assim, a improcedência do pedido (fls. 224/48).

É o breve relatório.

2. A ilegitimidade *ad causam* do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio Grande do Sul para desencadear o processo de controle concentrado de constitucionalidade em relação ao dispositivo atacado já foi reconhecida no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70072037591², tendo sido reafirmada em sede de liminar nestes autos e mantida quando da apreciação do agravo interposto contra essa decisão³, sendo desnecessária, pois, sua

² CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL SUPRESSÃO DA REPRESENTATIVIDADE DOS EMPREGADOS PÚBLICOS NA DIREÇÃO DA COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS. ENTIDADE SINDICAL E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EXTINÇÃO DO PROCESSO. Embora não explícita no texto constitucional, há de se distinguir entre os legitimados universais e os legitimados especiais, entre os quais se encontram os sindicatos, falecendo a eles legitimação abstrata para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade quanto a leis estaduais, a cujo respeito reclama-se a relação de pertinência temática, o que não ocorre no caso dos autos, em que a pretensão do proponente -Sindicato dos Engenheiros -, relativamente à supressão da representatividade dos empregados públicos na direção da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS, implica em defesa a todos os empregados da referida empresa, independentemente da sua categoria profissional, impondo-se a extinção do processo. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70072037591, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 03/04/2017)

³ PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N° 9.705/92. SUPRESSÃO DA REPRESENTATIVIDADE DOS EMPREGADOS PÚBLICOS NA DIREÇÃO DA COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS. SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL-SENGE/RS. ILEGITIMIDADE ATIVA. ADI N° 70072037591. COISA JULGADA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. SINDICATO DOS TRABALHADORES NO COMERCIO DE MINÉRIOS E DERIVADOS - SITRAMICO/RS. LIMINAR. AUSÊNCIAS DOS REQUISITOS. INDEFERIMENTO. Verificando-se, quanto à legitimação ativa do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio Grande do Sul - SENGE/RS, tratar-se de temática a cujo respeito já há coisa julgada, ante o definido na ADI n° 70072037591, impõe-se o indeferimento da inicial em relação a este proponente. Relativamente Sindicato dos Trabalhadores no Comercio de Minérios e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

reapreciação, cumprindo analisar, tão somente, a legitimidade do Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minérios e Derivados de Petróleo no Estado do Rio Grande do Sul - SITRAMICO.

O artigo 95, parágrafo 1º, da Constituição Estadual elenca os entes legitimados para a propositura de ações objetivas perante a Corte de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em face de lei ou ato normativo estadual por possível afronta ao texto constitucional da Província, contemplando, entre eles, as entidades sindicais ou de classe de âmbito nacional ou estadual, nos seguintes termos:

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

[...].

§ 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:

[...].

VII - entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual;

[...].

O direito de propositura de ação direta de inconstitucionalidade pelas entidades sindicais ou de classe de

Derivados - SITRAMICO/RS, a par de questionável sua legitimação ativa para propor a presente ação, na medida em que a sua pretensão implica em defesa a todos os empregados da SULGÁS, independentemente da sua categoria profissional, evidencia-se a ausência do periculum in mora quanto a lei que vige há mais de quinze anos, sem que se tenha notícia, ao menos, de alguma vaga na direção da SULGÁS, tudo a desautorizar a concessão de liminar. Unânime. (Agravo Regimental Nº 70074904665, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 06/11/2017)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

abrangência nacional ou estadual é questão tormentosa na doutrina e jurisprudência, exigindo o exame da legitimidade em cada caso concreto, já que ausente regulamentação legal específica sobre o tema, como explicitam Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes⁴, ao apreciar a matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

*[...]. A existência de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas profissões ou atividades e a não-existência de disciplina legal sobre o assunto **tornam indispensável que se examine, em cada caso, a legitimação dessas diferentes organizações.** Causa dificuldade, sobretudo, a definição e a identificação das chamadas entidades de classe, uma vez que inexistia critério preciso que as diferenciasse de outras organizações de defesa de interesses diversos. Por isso, **está o Tribunal obrigado a verificar especificamente a qualificação das confederações sindicais ou organização de classe instituída em âmbito nacional, a fim de estabelecer a sua legitimidade ativa para a propositura das ações diretas.***
[...].

Volvendo, pois, ao caso vertente, indiscutível que o SITRAMICO, nos moldes de seu Estatuto Social, tem *base territorial em todo o Estado do Rio Grande do Sul, salvo os Municípios de Pelotas, Santa Maria e Santana do Livramento, abrangendo a totalidade dos trabalhadores empregados em Comércio de Minérios e Pesquisa Mineral, engarrafamento, distribuição e Comércio Atacadista*

⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva e MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 169.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

e Varejista de Gás Liquefeito de Petróleo e Gás Natural, distribuição e Comércio Atacadista e Varejista de Derivados de Petróleo, Álcool Carburante, Óleo Combustível, Graxas e Aditivos, Garagens, Estacionamentos e postos de Serviços de lavagem, Lubrificação e Troca de Óleo de Veículos Automotores (fl. 53), representando, assim, um contingente de trabalhadores muito mais amplo do que os vinculados unicamente à SULGÁS, mas, apesar disso, não sua totalidade, como o próprio estatuto ressalva.

Além disso, tem a entidade sindical proponente por objetivos, fundamentalmente, a defesa dos interesses dos trabalhadores que representa, como expressamente assentado em seu artigo 3º (fl. 54), *in verbis*:

Art. 3º - São Objetivos do Sindicato:

- a) Defender os interesses econômicos, sociais, profissionais, políticos e culturais de todos os integrantes da categoria;**
- b) Assegurar por todos os meios ao seu alcance, o efetivo cumprimento dos direitos dos trabalhadores, especialmente aqueles referentes à proteção do trabalho e preservação da saúde;**
- c) Lutar pela ampliação e melhoria das condições de higiene e segurança do trabalhador por remuneração justa e pela defesa do meio ambiente geral;**
- d) Promover a união, organização e educação dos trabalhadores nos princípios da solidariedade de classe;**
- e) Promover e incentivar, permanentemente, a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Nessa toada, e exatamente em razão desses objetivos, tem a entidade proponente como fim precípua a defesa dos interesses da coletividade de trabalhadores a ela associado, o que não guarda pertinência temática com o debate travado especificamente nesses autos, restrito à discussão sobre a constitucionalidade de norma que deu nova redação a dispositivo estadual que estabelecia a composição e o órgão interno responsável pela eleição da Diretoria da SULGÁS - sociedade de economia mista estadual -, suprimindo parágrafo que fazia referência expressa ao artigo 25 da Constituição Estadual, que assegura a eleição de um dos Diretores pelos empregados da Companhia.

Note-se que, em que pese a amplitude de representação do SITRAMICO, os interesses que lhe incumbem proteger desbordam da discussão ora travada, que não diz com interesses dos empregados públicos especificamente, mas com a composição da Diretoria da estatal, nada havendo nos autos que comprove a forma de constituição do quadro de colaboradores públicos da referida sociedade de economia mista e se todos eles são representados pela entidade proponente.

Nessa trilha, o sindicato proponente, que não comprovou ter legitimação universal de todos os empregados da SULGÁS atingidos pela alteração legislativa, não ostenta representatividade nessa temática, posto que o tópico em comento ultrapassa a defesa dos interesses dos sindicalizados, extrapolando o universo dos substituídos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

como bem asseverou o Ministro Luiz Fux nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 254, *ipsis litteris*⁵:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. ASSOCIAÇÃO QUE REPRESENTA APENAS FRAÇÃO OU PARCELA DA CATEGORIA PROFISSIONAL POR CONTA DE CUJO INTERESSE VEM A JUÍZO. CARACTERIZADA A ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PARA PROVOCAR A FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

Decisão: Cuidam os autos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais - ANAMAGES, com pedido de medida cautelar, contra o art. 57, caput e seus §§ 1º a 4º, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN), os quais assim dispõem:

[...].

É o relatório. Passo à análise da admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade.

Tenho que este feito não merece prosseguir, diante da patente ilegitimidade da parte autora para a propositura da presente arguição, modalidade das ações do controle concentrado de constitucionalidade.

Em 25/05/2011, o Plenário desta Corte negou provimento a dois Agravos Regimentais interpostos contra decisões monocráticas proferidas pelo eminente Min. Cezar Peluso que indeferiram a inicial das ADI's 3.843 e 3.617 justamente pelo reconhecimento da ilegitimidade ativa da ANAMAGES.

Colhe-se, por oportuno, o ensejo para transcrever a decisão monocrática proferida na ADI 3.843 no sentido da ilegitimidade ativa da ANAMAGES e que veio a ser mantida recentemente pelo Plenário desta Corte (grifos meus):

⁵ (ADF 254/DF, Julgado 11/02/2015, DJe Divulgado 13.02.2015, Publicado 18.02.2016).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

‘DECISÃO: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), e em que se impugna o art. 1º da Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, na parte em que acrescenta o inc. XII ao art. 93 da Constituição da República, o qual dispõe que ‘a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente’ (fls. 02/08).

2. Inviável a demanda. A associação autora, segundo consta de seu estatuto (arts. 1º e 2º), apresenta-se, formalmente, como entidade de classe de âmbito nacional, representativa do corpo de magistrados estaduais. Tal disposição, no entanto, não é suficiente para que se possa dar, sem mais, por sua legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, sob a figura prevista no art. 103, inc. IX, da Constituição da República. Com efeito, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ‘para que a entidade de classe tenha âmbito nacional, não basta que o declare em seus estatutos. É preciso que esse âmbito se configure, de modo inequívoco’ (ADI nº 386, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28.06.1991. Cf., ainda, ADI nº 79-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05.06.1992 e ADI nº 108-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05.06.1992).

A exigência de que a representatividade nacional da associação se manifeste de maneira material e efetiva, não apenas formalmente, é imperativo da admissibilidade da legitimação extraordinária. Por trás de todas as hipóteses em que a lei autoriza certa pessoa a postular em juízo, em nome próprio, a tutela de direitos ou interesses de que outros sejam teóricos titulares - daí, o caráter extraordinário da legitimidade -, está o reconhecimento normativo de que algum especial interesse liga o legitimado extraordinário, ou substituto processual, à situação jurídica que, pertinente a terceiro, ou o substituído, constitui o objeto do processo.

É, exata e unicamente, a existência de estreita ligação entre a matéria debatida e o substituto que lhe confere a este a legitimidade, não apenas em sentido processual, mas também em sentido político-social, para o exercício da ação. Só nos casos em que a pessoa do substituto ostente adequada representatividade daquele ou daqueles que substitui, justifica-se-lhe permitir atue em juízo na defesa dos interesses destes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Bem por isso, a jurisprudência da Corte entende que se não configura a legitimidade extraordinária da ‘entidade de classe de âmbito nacional’, para instauração do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, inc. IX, da CF), quando a associação autora represente apenas fração ou parcela da categoria profissional por conta de cujo interesse vem a juízo (ADI nº 591, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 22.11.1991; ADI nº 353-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.04.1993; ADI nº 1.297-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.11.1995; ADI nº 1.771, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 03.04.1998; ADI nº 1.574-QO, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 27.04.2001; ADI nº 846, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.12.1993; ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 16.04.1993).

Se o ato normativo impugnado mediante ação direta de inconstitucionalidade repercute sobre a esfera jurídica de toda uma classe, não é legítimo permitir-se que associação representativa de apenas uma parte dos membros dessa mesma classe impugne a norma, pela via abstrata da ação direta. Afinal, eventual procedência desta produzirá efeitos erga omnes (art. 102, § 2º, da CF), ou seja, atingirá indistintamente todos os sujeitos compreendidos no âmbito ou universo subjetivo de validade da norma declarada inconstitucional.

É o caso dos autos. A ANAMAGES representa tão-só - formalmente, pelo menos - o corpo dos magistrados estaduais, ao passo que a norma aqui impugnada é aplicável a todos os membros integrantes do Poder Judiciário, independentemente da “Justiça” ou ramo estrutural a que pertençam.

Não se pode, portanto, reconhecer à associação autora o requisito da ampla representatividade do conjunto de todas as pessoas às quais a norma atacada se aplica, nem, por conseguinte, sua legitimação ativa extraordinária para a demanda.

Não por outro motivo, já rejeitou este tribunal, em caso análogo, a legitimidade ativa de associação representativa dos juízes de paz para a ação direta de inconstitucionalidade. A respeito deles advertiu o Min. Relator:

‘(...) representam expressão parcial, mera fração da categoria judiciária. Tal circunstância descaracteriza a entidade de classe que os congrega como instituição ativamente legitimada à instauração do processo de fiscalização normativa abstrata, como ocorre, por exemplo, com a AJUFE (que reúne somente os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

juízes federais) e com a ANAMATRA (que compreende os magistrados da Justiça do Trabalho), que não dispõem, pelas mesmas razões (ambas representam fração da categoria judiciária), de qualidade para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade' (ADI nº 2.082-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10.04.2000).

No mesmo sentido, já me manifestei (cf. ADI nº 3.617, DJ de 09.12.2005).

3. Ante o exposto, indefiro a inicial, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, 38 da Lei nº 8.038, de 28.05.1990, 267, inc. VI, e 295, inc. II, do CPC.'

Nesse mesmo sentido, veja-se ainda o caso da ADI 3.675-AgR, de minha relatoria, Pleno, DJe de 13/10/2011, cuja acórdão foi assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA DE ADIN. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL ALIADA À AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DA ANAMAGES. JURISPRUDÊNCIA DO STF. EXTINÇÃO DO FEITO POR INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL E POR ILEGITIMIDADE ATIVA.”

Por fim, cito também o julgamento da ADPF 154, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28/11/2014, proposta também pela ANAGES em face de dispositivo da Lei Complementar nº 35/79, na qual a eminente relatora reconheceu monocraticamente sua ilegitimidade ativa, entendimento que foi posteriormente mantido por decisão colegiada em acórdão assim ementado:

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 102 DA LEI COMPLEMENTAR N. 35/1979. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM . PRECEDENTES.

1. A Agravante não tem legitimidade ad causam para instaurar procedimento de controle concentrado de constitucionalidade sobre dispositivo cujo conteúdo material extrapola os objetivos institucionais.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.’

Ex positis, em razão do posicionamento consolidado do Supremo Tribunal Federal acerca do tema no sentido da ilegitimidade ativa da ANAMAGES para a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ou qualquer outra ação do controle concentrado de constitucionalidade, consoante os precedentes aqui invocados, não conheço da presente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

arguição, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, bem como do art. 4º da Lei nº 9.882/99, art. 38 da Lei nº 8.038/90, art. 267, VI, e art. 295, II, do CPC.

(Decisão Monocrática na ADF 254/DF, Julgado 11/02/2015, DJe Divulgado 13.02.2015, Publicado 18.02.2016).

Esse, de resto, o entendimento que vem sendo adotado, também, por essa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTEIO. REVISÃO DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES. SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ILEGITIMIDADE. 1. Para a propositura de ação objetiva de controle de constitucionalidade, as entidades sindicais necessitam demonstrar a pertinência temática entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional representada. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. 2. Em que pese a elevada repercussão social da matéria, não há como atestar a pertinência entre os interesses específicos da classe profissional representada - os servidores do município de Esteio - com o objeto de controle - a revisão dos subsídios dos Vereadores -, de modo a caracterizar sua legitimidade ativa "ad causam". ILEGITIMIDADE ATIVA DECRETADA, PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070709118, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 16/08/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.796/13. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. AUMENTO DO IPTU. ILEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ASSOCIAÇÃO CUJOS FINS SÃO EDUCACIONAIS, CULTURAIS E SOCIAIS. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que alguns dos legitimados estão autorizados a ajuizarem ações diretas de inconstitucionalidade questionando leis ou atos normativos que tratassem sobre qualquer assunto. Tais legitimados são os denominados ativos universais - Presidente da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*República; Mesa do Senado e Mesa da Câmara; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da OAB; Partido político com representação no Congresso Nacional. Por outro lado, também existem os legitimados ativos não-universais, que são aqueles que somente podem propor a ADIN contra leis ou atos normativos que versem sobre matérias que atinentes às funções ou objetivos do órgão ou entidade. Este legítimo interesse que precisa ser demonstrado é chamado de pertinência temática. E a associação autora enquadra-se neste segundo grupo, pois sua natureza jurídica é de associação de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano (inciso X do parágrafo segundo do artigo 95 da Constituição Estadual). **Pertinência temática significa o vínculo existente entre os fins institucionais e estatutários da associação autora com a natureza da norma jurídica atacada em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Em outras palavras, trata-se da exigência de demonstração de que a decisão final da ADIN guarde conexão direta com o interesse e/ou atividade desenvolvida pelo órgão que ajuizou a ação. Tenho que a preliminar de carência de pertinência temática da associação-autora deve ser acolhida. O que se extrai do estatuto social é que os escopos concentram-se mais na área de atuação cultural, educacional e social. E não se vislumbra, dentre as finalidades, a defesa de interesses tributários da comunidade. JULGARAM EXTINTA A AÇÃO, SEM APRECIÇÃO DO MÉRITO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067265082, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 06/02/2017)*

A ilegitimidade do SITRAMICO, na verdade, já vinha sendo questionada por Vossa Excelência quando da apreciação do pedido liminar, cumprindo aqui transcrever os fundamentos lançados por sua precisão:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

[...].

Quanto ao outro sindicato, reservo para posterior definição, embora afigure-se extremamente questionável, reiterando o que decidi, em sede liminar, na referida ADI.

Com efeito, sabe-se que dos legitimados referidos no art. 2º, Lei nº 9.868/99, reclama-se, quanto a alguns, o requisito da pertinência temática, que atua, no processo objetivo, similarmente à condição da ação interesse de agir no processo subjetivo.

E quanto a tais legitimados especiais, há necessidade de a norma contestada repercutir direta, ou indiretamente, na atividade profissional ou econômica da classe envolvida, como discorre LUIS ROBERTO BARROSO (“O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, Saraiva, 4ª ed., p. 168).

É certo que tal exigência tem recebido críticas, pela restrição que estabelece quanto a processo objetivo, o que seria estranho à jurisdição abstrata, como tem sustentado GILMAR MENDES, em sede doutrinária (“Controle Abstrato de Constitucionalidade: ADI, ADC e ADO – comentários à Lei n. 9.868/90”, Saraiva, 1ª ed., 2ª tiragem, p. 124).

Inobstante tal dissenso e embora não expressa na Constituição de 1988 e mesmo sendo os titulares de propositura advogados da Constituição, na feliz expressão de GILMAR MENDES (“Jurisdição Constitucional”, 5ª ed., Saraiva), tem sido feito a distinção entre legitimados universais e legitimados especiais. Aqueles, como decorrência de suas atribuições, finalidades e alcance institucional, não encontram limitação quanto ao tema a ser objeto da ação direta. Quanto aos outros, há de existir alinhamento com a sua razão de ser, suas finalidades e atuação institucional.

O exemplo português serve de lição, valendo transcrever trecho de ZENO VELOSO (“Controle Jurisdicional de Constitucionalidade”, 3ª ed., Del Rey, p. 71 a 72):

“88. Na doutrina portuguesa, quanto à legitimação processual ativa para requerer a fiscalização da constitucionalidade, faz-se distinção entre os órgãos gerais de iniciativa e órgãos especiais.

Os órgãos gerais de iniciativa agem em nome do interesse público, abstrato, de defender a supremacia da Constituição, com o objetivo de erradicar da ordem jurídica quaisquer normas que, sob qualquer fundamento, infringam a Lei Maior. Estes órgãos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

são: o Presidente da República, os Ministros da República, o Presidente da Assembléia da República, o Primeiro-Ministro, o Provedor da Justiça, o Procurador-Geral da República, um décimo dos Deputados à Assembléia da República (Constituição de Portugal, arts. 278, ns. 1 e 2, e 281, n. 2, alíneas “a” a “f”).

Os órgãos especiais de iniciativa só podem requerer a declaração de inconstitucionalidade de normas que infrinjam determinados diplomas, ou desde aleguem certos fundamentos para o pedido, revelando um interesse particularizado. Assim, o Presidente da República, o Primeiro-Ministro ou um quinto dos Deputados à Assembléia da República podem requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de decreto que tenha sido enviado ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica (art. 278, n. 4). Do mesmo modo, os Ministros da República, as Assembléias Legislativas Regionais, os presidentes dos governos regionais ou um décimo dos Deputados à respectiva Assembléia regional, quando o pedido de declaração se fundar em viola;’ao dos direitos das Regiões Autônomas.”

Certo, a Carta Brasileira, como dito, não contém explícita referência a tal distinção. Todavia, consolidou-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como salienta ZENO VELOSO (ob. cit., n. 94, p. 76).

Bem se podendo falar em legitimados universais e legitimados especiais, como fala CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, “A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, 2.^a ed., RT, p. 165: “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vai, portanto, estabelecendo diferença de tratamento entre os (i) legitimados universais (Presidente da república, as Mesas do Senado e da Câmara, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e partido político com representação no Congresso Nacional) e os (ii) legitimados especiais (Governador de Estado, Mesa de Assembléia Legislativa, Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional). Os primeiros não precisam demonstrar interesse (relação de pertinência entre o ato impugnado e as funções exercitadas pelo órgão ou entidade; adequação da causa às finalidades estatutárias); os segundos, inevitavelmente, sim.”

Em suma, tirante discrepâncias pontuais, o Supremo Tribunal Federal persiste na exigência da pertinência temática e os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

legitimados especiais, como dá conta o AgRg na ADI nº 5.023/MT, ROSA WEBER:

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE SINDICAL. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. À falta de estreita relação entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional representada, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade ad causam. Agravo regimental conhecido e não provido. Assim, cumpre ver se o sindicato autor atente ao suposto da pertinência temática. Vale lembrar o que dizem a alínea “a”, do art. 2º, e alíneas “a” e “e”, do art. 3º, dos estatutos do sindicato autor:

Art. 2º. Os princípios que orientam a atividade sindical desta entidade são:

a) Defesa dos interesses históricos, imediatos e futuros dos trabalhadores;

(...)

Art. 3º. São Objetivos do Sindicato:

a) Defender os interesses econômicos, sociais, profissionais, políticos e culturais de todos os integrantes da categoria;

(...)

e) Promover e incentivar, permanentemente, a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho.

Resta claro que a legitimação conferida ao referido sindicato diz com os interesses das categorias por ele representadas, o que não poderia ser diferente.

Com isso, como não se está diante de empresa estatal cujo corpo de empregados e, mais, direção sejam restritos a determinadas categorias, como também em disposição alguma há qualquer baliza vocacionando escolha entre determinada classe profissional, afigura-se remota, meramente teórica, a ofensa a algum interesse da categoria profissional do proponente remanescente.

Inaceitável, ainda, que assim se configure algum projeto individual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*Em realidade, a pretensão do autor implica em defesa a todos os empregados da SULGÁS, independentemente da sua categoria profissional, a cujo respeito a legitimação do autor, por ora deixo nestes termos, é mais que questionável.
[...].*

Imperativo, pois, o acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa suscitada, extinguindo-se o feito, sem resolução de mérito, com base no artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil⁶.

3. Caso superada a preliminar, passa-se ao exame da questão de fundo.

O dispositivo legal guerreado foi vazado nos seguintes termos (fls. 78/9):

LEI Nº 9.705 DE 24 DE JULHO DE 1992.

[...].

Art. 2º - O artigo 11 da LEI Nº 9.128/90 passa a vigorar com a redação que segue, ficando suprimidos seus parágrafos:

"Art. 11 - A Diretoria será composta por 3 (três) membros, com as designações atribuídas no estatuto social, todos com mandato de 2 (dois) anos, eleitos pelo Conselho de Administração, permitida sua reeleição".

[...].

⁶ Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

[...].

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A redação original do artigo 11 da Lei Estadual n.º 9.128, de 07 de agosto de 1990, de outra parte, estabelecia que (fl. 83):

Art. 11 - A Diretoria será composta de 3 (três) membros, todos com mandato de 2 (dois) anos, eleitos em Assembléia Geral, permitida sua reeleição.

§ 1º - A primeira Diretoria terá seu mandato concluído juntamente com o do atual Governador.

§ 2º - O Estado será representado nas Assembléias Gerais da SULGÁS pelo Secretário de Estado de Energia, Minas e Comunicações.

§ 3º - No mínimo um dos 3 (três) membros da Diretoria, referidos no "caput" deste artigo, será indicado, mediante eleição direta, pelos empregados da empresa, conforme o disposto no art. 25 da Constituição Estadual.

O artigo 25 da Constituição Estadual, parâmetro de controle trazido à baila pelos proponentes, por sua vez, preceitua:

Art. 25. As empresas sob controle do Estado e as fundações por ele instituídas terão, na respectiva diretoria, no mínimo, um representante dos empregados, eleito diretamente por estes.

§ 1.º É garantida a estabilidade aos representantes mencionados neste artigo a partir do registro da candidatura até um ano após o término do mandato.

§ 2.º É assegurada a eleição de, no mínimo, um delegado sindical em cada uma das entidades mencionadas no "caput".

Nessa ordem, não há dúvida de que a normativa vergastada possui vício de inconstitucionalidade material, visto que o ente estadual editou norma que suprimiu o direito de representação dos empregados públicos na Diretoria da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS, afrontando, assim, a regra



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

constitucionalmente prevista no artigo 25 da Carta Provincial supramencionada e, indiretamente, o artigo 7º, inciso XI, da Constituição Federal, aplicável aos Estados por força do disposto no artigo 1º⁷ da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...].

XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

[...].

De outro norte, a Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS, efetivamente, como sustentando pelo Governador do Estado, é uma sociedade de economia mista, na forma preconizada pelo artigo 1º, *caput*, da Lei Estadual n.º 9.128/1990, em sua redação original e na atual, introduzida pela Lei Estadual n.º 9.705/1992, respectivamente:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma sociedade anônima de economia mista, sob a denominação de COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS, vinculada à Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, que terá sede e foro na cidade de Porto Alegre e funcionará por tempo indeterminado.

⁷ Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma sociedade anônima de economia mista de capital autorizado, sob a denominação de COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS, vinculada à Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, que terá sede e foro na cidade de Porto Alegre e funcionará por tempo indeterminado. (Redação dada pela Lei n.º 9.705/92)

Nesse particular, não se desconhece a competência da União para legislar sobre direito comercial, insculpida no artigo 22, inciso I⁸, da Carta Federal e reforçada pelo artigo 173, parágrafo 1º e inciso IV⁹, da Constituição Federal, bem como o teor dos artigos 138, 139, 140, 143 e 144 da Lei Federal n.º 6.404/1976, que disciplina as sociedades por ações, cuja normativa de regência, efetivamente, não prevê a participação de trabalhadores em sua Diretoria.

Tampouco se olvida do teor da decisão lançada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 238-4/RJ, invocada pelo Governador

⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...].

⁹ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
[...].

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
[...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

e pelo Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementada:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. COMERCIAL. SOCIETÁRIO. NORMAS LOCAIS QUE ESTABELECEM A PARTICIPAÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMPREGADOS DE EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E FUNDAÇÕES NOS RESPECTIVOS ÓRGÃOS DE GESTÃO (CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCAL) E DIRETORIA. ARTS. 42 E 218 (NOVA REDAÇÃO) DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VIOLAÇÃO DO ART. 173, § 1º DA CONSTITUIÇÃO. RESERVA DE LEI FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO COMERCIAL. Viola a reserva de lei para dispor sobre norma de direito comercial voltada à organização e estruturação das empresas públicas e das sociedades de economia mista norma constitucional estadual que estabelece número de vagas, nos órgãos de administração das pessoas jurídicas, para ser preenchidas por representantes dos empregados. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 238, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2010, DJe-062 DIVULG 08-04-2010 PUBLIC 09-04-2010 EMENT VOL-02396-01 PP-00001 RT v. 99, n. 897, 2010, p. 131-139)

Tal entendimento, entretanto, não tem incidência à hipótese sob lupa, que é diversa, visto que o artigo 25 da Carta Estadual não estabelece, como a norma fluminense, reserva de *um terço das vagas disponíveis* nos Conselhos Administrativo e Fiscal e na Diretoria das empresas estatais e fundações públicas para representante dos empregados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Importante transcrever excerto do voto condutor do acórdão, de lavra do Ministro Joaquim Barbosa, para que se torne clara a diferença entre as questões em debate na referida ação direta e na ora em apreciação:

[...].

Não há impedimento para que os estatutos das sociedades de economia mista ou empresas públicas por ações prevejam a participação dos empregados na Diretoria ou nos Conselhos de Administração e Fiscal. O que não parece coerente é afirmar ser válido que todas as empresas públicas e fundações do Estado do Rio de Janeiro sejam obrigadas, aprioristicamente, à reserva do terço das vagas disponíveis nos Conselhos Administrativos e Fiscal e na Diretoria e à eleição direta para a última, dado que a União, ao exercer sua competência, facultou a participação dos empregados na administração da empresa, nos termos dos respectivos estatutos.

[...].

Tanto é que o próprio Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1229 MC/SC, assentou a constitucionalidade da gestão democrática:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. IMPUGNAÇÃO AO ART. 14, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO INTEIRO TEOR DA LEI ESTADUAL DISCIPLINADORA Nº 1.178/94. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NORMAS QUE INSTITUEM A PARTICIPAÇÃO OBRIGATÓRIA DE 1 (UM) REPRESENTANTE DOS EMPREGADOS, POR ELES INDICADO, MEDIANTE PROCESSO ELETIVO, NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E NA DIRETORIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

DE ECONOMIA MISTA E SUAS SUBSIDIÁRIAS. NORMA ESTATUTÁRIA. COMPETÊNCIA DO ESTADO, ENQUANTO ESTADO-ACIONISTA. INOCORRÊNCIA DE PRECEITO QUE CONFLITE COM O ORDENAMENTO FEDERAL VIGENTE. INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA. EXERCÍCIO DO DIREITO ASSEGURADO PELO ART. 7º, XI, DA CRFB/88. LONGO PERÍODO DE VIGÊNCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS. AUSÊNCIA DE PERICULUM IN MORA. MEDIDA CAUTELAR JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A gestão democrática, constitucionalmente contemplada no preceito alusivo aos direitos trabalhistas (CFRB/88, art. 7º, XI), é instrumento de participação do cidadão - do empregado - nos espaços públicos de que faz parte, além de ser desdobramento do disposto no artigo 1º, inciso II, que elege a cidadania como fundamento do Estado brasileiro. 2. O Estado, enquanto acionista majoritário da sociedade, pode, em consonância com o ordenamento federal vigente, editar norma estatutária que cuide de determinar que um dos membros da Diretoria da sociedade será escolhido – pela Assembleia Geral ou pelo Conselho de Administração, conforme o caso – entre os seus empregados. 3. In casu, o modelo societário definido pela legislação federal não restou violado pela lei estadual, porquanto não há norma federal que impeça o acionista majoritário de dispor estatutariamente no sentido de que um dos membros da Diretoria da sociedade deverá, necessariamente, ser seu empregado, especialmente quando se tenha em vista os motivos nobres que lhe dão causa. 4. Contata-se, outrossim, no caso sub examine, que o tempo decorrido desde a promulgação da Constituição Estadual (1989), e, igualmente, da lei ora impugnada (1994), conjura o periculum in mora, requisito indispensável para a concessão da liminar. 5. Pedido de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade indeferido. (ADI 1229 MC/SC, Relator Ministro Carlos Veloso, Relator para o Acórdão Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, Julgamento 11/04/2013 Publicação DJe-251 DIVULG 18-12-2013 PUBLIC 19-12-2013)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Do corpo do acórdão retromencionado, extrai-se excerto do voto da lavra da Ministra Cármen Lúcia, que, pela pertinência ao desate da controvérsia, vai ora reproduzido:

[...].

8. O Autor sustenta que a exigência de um representante dos empregados das empresas estatais nos seus órgãos diretivos (diretoria e conselho de administração) resultaria em “uma forma anômala de provimento” de cargos públicos, afrontando, assim, o inc. II do art. 37 da Constituição da República, por retirar do Chefe do Poder Executivo a possibilidade de provê-los pelo critério da confiança.

9. Como assentado pelo Ministro Eros Grau, não vislumbro qualquer afronta à Constituição da República no caso vertente.

10. Primeiro, porque não se trata de cargo de provimento comissionado.

11. Segundo, porque este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 238, de Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, teve a oportunidade de decidir que:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. COMERCIAL. SOCIETÁRIO. NORMAS LOCAIS QUE ESTABELECEM A PARTICIPAÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMPREGADOS DE EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E FUNDAÇÕES NOS RESPECTIVOS ÓRGÃOS DE GESTÃO (CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCAL) E DIRETORIA. ARTS. 42 E 218 (NOVA REDAÇÃO) DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VIOLAÇÃO DO ART. 173, § 1º DA CONSTITUIÇÃO. RESERVA DE LEI FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO COMERCIAL. Viola a reserva de lei para dispor sobre norma de direito comercial voltada à organização e estruturação das empresas públicas e das sociedades de economia mista norma constitucional estadual que estabelece número de vagas, nos órgãos de administração das pessoas jurídicas, para ser preenchidas por representantes dos empregados. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente’



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Neste julgamento, o Plenário afirmou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Rio de Janeiro que determinavam a participação, na proporção de um terço, de representantes dos empregados de Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista na composição de suas Direções Executivas do Conselho de Administração e Fiscal, ao fundamento de que essa exigência alterava a estrutura dessas entidades em face da Lei das Sociedades Anônimas dado o quantitativo então estabelecido.

Em seu voto, o Ministro Joaquim Barbosa ponderou que:

‘Pertence aos domínios temáticos do direito comercial a definição sobre a estrutura das pessoas jurídicas, incluída a composição dos respectivos órgãos de administração e a representação dos trabalhadores nos conselhos de administração e fiscais.

Nos termos do art. 173, § 1º, IV da Constituição, compete à lei estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, compreendida a forma de constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários.

Ademais, nos termos do inciso II do artigo e parágrafo mencionados, as entidades empresariais públicas também se sujeitam ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

(...)

Inicialmente, observo que ao passo que a LSA permite a participação dos empregados na administração da empresa, os arts. 42 e 218 da CE/RJ obrigam as empresas públicas e as sociedades de economia mista à observância da reserva de um terço das vagas dos Conselhos de Administração e Fiscal e da Diretoria para a mesma finalidade.

Em segundo lugar, anoto que o art. 218 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro outorga aos servidores ou aos empregados públicos o direito de eleger, diretamente, os Diretores que ocuparão o terço destinado à representação dos empregados, enquanto a LSA estabelece a competência do Conselho de Administração e da Assembléia Geral para a mesma finalidade. (...)

Não há impedimento para que os estatutos das sociedades de economia mista ou empresas públicas por ações prevejam a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

participação dos empregados na Diretoria ou nos Conselhos de Administração e Fiscal. O que não parece coerente é afirmar ser válido que todas as empresas públicas e fundações do Estado do Rio de Janeiro sejam obrigadas, aprioristicamente, à reserva do terço das vagas disponíveis nos Conselhos Administrativo e Fiscal e na Diretoria e à eleição direta para a última, dado que a União, ao exercer sua competência, facultou a participação dos empregados na administração da empresa, nos termos dos respectivos estatutos.

Por outro lado, também invade a reserva de lei federal para dispor sobre a matéria o art. 218 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na medida em que estabelece forma de escolha de membros da Diretoria inconciliável com aquela prevista na Lei 6.404/1974.

Em sentido semelhante, ainda que a empresa pública organize-se com base em outro tipo societário, não comercial, haveria violação da reserva de lei da União para dispor sobre Direito Civil (art. 22, I da Constituição Federal). (...)

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado na inicial, para considerar inconstitucionais os arts. 42 e 218 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por violação dos art. 173, § 1º, IV da Constituição Federal.

Ressalvo, contudo, que o presente julgamento nada diz em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista cujos estatutos ou contratos sociais prevejam a participação dos empregados nos respectivos órgãos de administração. Questões oriundas de tais circunstâncias deverão ser resolvidas individualmente, por meio do devido processo legal' (DJ 9.4.2010, grifos nossos).

12. *No caso vertente, como destacado pelo Ministro Eros Grau em seu voto divergente, não há inconstitucionalidade na fixação pelo constituinte estadual da possibilidade de o acionista majoritário ter que assegurar que pelo menos um desses cargos será exercido por empregado, ou seja, por alguém que integre os quadros efetivos da própria entidade.*

A situação jurídica aqui exposta não se confunde com aquela enfrentada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 238, porque na presente ação o órgão que contará com a participação do empregado se mantém de forma estruturada e em conformidade com os ditames da Lei de Sociedades Anônimas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

13. Não se há falar em incompetência do legislador estadual porque, como afirmado pelos Ministros Marco Aurélio e Carlos Brito na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 238, que votaram vencidos, a inserção dessa matéria na Constituição estadual é resultado da autonomia normativa dos entes federados para dispor sobre a organização das entidades do Estado. É dizer, tanto não contraria a autonomia do Estado tampouco infirma a competência do Governador, que deve escolher, como acionista majoritário, o empregado que comporá o conselho de administração e a diretoria das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Vê-se, pois, que a gestão democrática prevista no inciso II do artigo 14 da Constituição catarinense obedece a princípio da Constituição da República sem importar em comprometimento ou transgressão à competência nacional do legislador, incluído aquele que elaborou a Lei das S.A, das Sociedades Anônimas.

14. Pelo exposto, na linha da divergência iniciada pelo Ministro Eros Grau, voto no sentido de indeferir a medida cautelar pleiteada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. [...].

Acrescente-se, por fim, que a novel Lei Federal n.º 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o *estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, embora não estabeleça a participação de representante dos empregados na Diretoria, prevê a sua inclusão no Conselho de Administração, na dicção do artigo 19 do referido diploma legal:

Art. 19. É garantida a participação, no Conselho de Administração, de representante dos empregados e dos acionistas minoritários.

§ 1º As normas previstas na Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010, aplicam-se à participação de empregados no Conselho de Administração da empresa pública, da sociedade de economia



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

mista e de suas subsidiárias e controladas e das demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

§ 2º É assegurado aos acionistas minoritários o direito de eleger 1 (um) conselheiro, se maior número não lhes couber pelo processo de voto múltiplo previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Além disso, a Lei Federal n.º 12.353, de 28 de dezembro de 2010, instituiu a inserção de empregados nos Conselhos de Administração das empresas públicas e das sociedades de economia mista:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a participação de representante dos empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Art. 2º Os estatutos das empresas públicas e sociedades de economia mista de que trata esta Lei deverão prever a participação nos seus conselhos de administração de representante dos trabalhadores, assegurado o direito da União de eleger a maioria dos seus membros.

§ 1º O representante dos trabalhadores será escolhido dentre os empregados ativos da empresa pública ou sociedade de economia mista, pelo voto direto de seus pares, em eleição organizada pela empresa em conjunto com as entidades sindicais que os representem.

§ 2º O representante dos empregados está sujeito a todos os critérios e exigências para o cargo de conselheiro de administração previstos em lei e no estatuto da respectiva empresa.

§ 3º Sem prejuízo da vedação aos administradores de intervirem em qualquer operação social em que tiverem interesse conflitante com o da empresa, o conselheiro de administração representante



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

dos empregados não participará das discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais, hipóteses em que fica configurado o conflito de interesse.

Deduz-se, assim, que a referida legislação federal - Leis Federais n.º 13.303/2016 e n.º 12.353/2010 -, de caráter especial frente à Lei Federal n.º 6.404/1976, ampara a participação dos empregados públicos nos órgãos de gestão, proteção fulminada pelo dispositivo legal ora atacado.

Com tais aportes, deve ser rechaçada a alegação de usurpação da competência da União para legislar sobre o tema. Ao revés, o ente federado exerceu seu poder legiferante e resguardou a garantia de participação do quadro de colaboradores nos órgãos de gestão.

De tal sorte, o artigo 25 da Constituição Estadual, que alicerça o presente processo, permanece hígido, podendo ser empregado como parâmetro de aferição da constitucionalidade da norma estadual.

Nesse toar, traz-se à colação:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 24 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Determinação de participação de representantes dos servidores na direção superior dos entes da administração indireta do Distrito Federal. Vício de iniciativa. Ausência. Empresas públicas e sociedades de economia mista. Ausência de violação da competência privativa da União para legislar sobre direito comercial (art. 22, I, CF/88). Diretriz constitucional voltada à realização da ideia de gestão



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

democrática (art. 7º, inciso XI, da CF/88). Improcedência. 1. As regras de iniciativa reservada previstas na Carta da República não se aplicam às normas originárias das constituições estaduais ou da Lei Orgânica do Distrito Federal. Precedente. 2. O Estado pode, na qualidade de acionista majoritário – ou seja, como Estado-acionista –, dispor sobre norma estatutária que preveja a participação de empregados na diretoria de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, desde que tal norma não destoe da disciplina atribuída ao tema no âmbito federal. O art. 24 da Lei Orgânica do Distrito Federal determina, de forma genérica, a participação, na direção superior das empresas públicas e das sociedades de economia mista, de representantes dos servidores de tais empresas. Em nenhum momento a norma entra em minúcias, de modo que nem sequer especifica o número de representantes dos empregados, o órgão de direção superior no qual deve ocorrer essa participação ou o mecanismo de escolha desses servidores, deixando essas e outras questões para serem previstas nos estatutos dos referidos entes, na forma da legislação. 3. O preceito impugnado constitui diretriz constitucional voltada à realização da ideia de gestão democrática (art. 7º, inciso XI, da CF/88) no âmbito das empresas públicas e das sociedades de economia mista do Distrito Federal. A forma como a diretriz instituída pela norma impugnada se materializará dependerá de norma estatutária, a qual, conforme assinalado no julgamento da ADI nº 1.229/SC-MC, não poderá contrariar a normatividade federal sobre o tema, notadamente a Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/1976), a qual, inclusive, faculta a participação dos empregados nos conselhos de administração das empresas, sendo, portanto, aplicável às empresas estatais, em razão da sua estrutura acionária. 4. Ação direta julgada improcedente (ADI 1167, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015)

Logo, clara a mácula do dispositivo impugnado por afronta aos artigos 1º e 25 da Constituição Estadual e artigo 7º, inciso XI, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa, extinguindo-se o feito, ou, caso superada a prefacial, no mérito, pela procedência da ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 30 de novembro de 2017.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/IH