

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.291 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S) : INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDECON
ADV.(A/S) : SÉRGIO BRAGATTE E OUTRO(A/S)
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
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI
ADV.(A/S) : MARINA DE MELLO CERQUEIRA ZARUR
ADV.(A/S) : GABRIELA LEITE FARIAS
ADV.(A/S) : RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJ/BRASIL
ADV.(A/S) : MARCIO ZIULKOSKI E OUTRO(A/S)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IDECON. ILEGITIMIDADE ATIVA MANIFESTA.

I - O CASO DOS AUTOS

1. Insurge-se o IDECON contra o art. 101 da Lei nº 13.043/2014, que alterou o procedimento da ação de busca e apreensão de veículos automotores com alienação fiduciária.

II - QUESTÕES PRELIMINARES

2. *Ilegitimidade ativa da IDECON.* É patente a ilegitimidade ativa da associação civil autora, integrada essencialmente pelos membros do mesmo núcleo familiar.

3. A satisfação do requisito espacial exige a comprovação de **efetiva** e **concreta** atuação associativa em cada um dos 09 (nove) Estados brasileiros, não bastando para esse fim a **mera declaração formal** nos estatutos sociais. **Precedentes.**

III - DISPOSITIVO

4. Ação direta **não conhecida**. Caso superada a preliminar, no mérito, acompanho o Relator, para julgar **improcedente** o pedido.

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR — IDECON contra o art. 101 da Lei nº 13.043/2014, que alterou o procedimento da ação de busca e apreensão de veículos automotores com alienação fiduciária.

O autor questiona a validade constitucional das seguintes inovações introduzidas no procedimento da ação de busca e apreensão: *(i)* venda do bem pelo credor fiduciário (art. 2º, *caput*); *(ii)* constituição em mora mediante carta registrada com aviso de recebimento (art. 2º, § 2º); *(iii)* concessão de liminar em plantão judiciário (art. 3º, *caput*); *(iv)* restrição judicial do bem mediante registro na base de dados do RENAVAM (art. 3º, §§ 9º a 11); *(v)* cumprimento de liminar em comarca diversa sem necessidade de carta precatória (art. 3º, §§ 12º e 13); *(vi)* deveres do devedor quanto ao cumprimento da ordem de busca e apreensão (art. 3º, § 14); *(vii)* conversão da busca e apreensão em execução (arts. 4º e 5º); e *(viii)* ineficácia da recuperação judicial (6º-A).

Sustenta-se a inconstitucionalidade **formal** do preceito legal

ADI 5291 / DF

impugnado em razão de ter alegadamente resultado de “*contrabando legislativo*” introduzido por meio de emenda parlamentar em Projeto de Conversão de Medida Provisória em Lei. Aduz-se que o conteúdo da emenda não guarda pertinência temática com a matéria originalmente disciplinada pela medida provisória que lhe deu origem.

Sob o prisma **material**, afirma-se que a reforma legislativa visa a maior proteção ao credor — essencialmente instituições financeiras/bancos — em detrimento do devedor, com violação à proteção ao consumidor (CF, art. 5º, XXXII).

Requer-se, ao final, a declaração de inconstitucionalidade do art. 101 da Lei 13.043/2014.

O Presidente da República, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República **suscitam preliminar de ilegitimidade ativa** do IDECON, por não caracterizar entidade de classe de âmbito nacional.

Iniciada a sessão de julgamento virtual, o eminente Relator fez ressalva quanto ao reconhecimento da legitimidade da autora, mas manteve a posição manifestada, no ponto, pelo Relator originário, Min. Marco Aurélio. No mérito, afastou a alegação de inconstitucionalidade, invocando precedente desta Corte (ADI 5.127, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15.10.2015).

Acentuados os aspectos essenciais, aprecio a admissibilidade do pedido.

AUSÊNCIA DE PODERES ESPECÍFICOS

As ações de controle concentrado de constitucionalidade devem estar instruídas com procuração **contendo poderes específicos e indicação da lei ou ato normativo impugnado**.

Não basta, para esse fim, a procuração geral para o foro ou a outorga de poderes genéricos para ajuizar ações de controle concentrado. É necessário que conste expressamente na procuração a descrição mínima

ADI 5291 / DF

do objeto de impugnação, através da indicação precisa do diploma legislativo ou do ato normativo questionados. Nesse sentido:

EMENTA: É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, **de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada.**

(ADI 2187 QO, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24-05-2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00095)

No caso, o instrumento de mandato foi outorgado pelo requerente com os poderes da *cláusula ad judicium*. Não consta da procuração nenhuma referência ao objeto da impugnação, circunstância que a torna inepta para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade.

Observo que a procuração a que se refere o Relator em seu voto (item n. 3, e-STF) **não identifica o outorgante** e, por causa desse defeito, foi **substituída** pelo requerente, que juntou novo instrumento de mandato (item n. 9, e-STF). Esta é a única procuração válida nos autos e carece do requisito mencionado.

Seria necessário oportunizar ao requerente produzir o instrumento adequado. Deixo de assim proceder, no entanto, por constatar a existência de outro óbice processual insuscetível de superação.

ILEGITIMIDADE ATIVA DO IDECON

É patente a ilegitimidade ativa do Instituto de Defesa do Consumidor.

Com efeito, o exame dos atos constitutivos do IDECON evidencia que **a associação civil é composta apenas pelos membros da família do Presidente da Instituição, Sr. Reginaldo Araújo Sena**, sendo que a Vice-Presidência é exercida pela Sra. Maria Geralda Rodrigues Sena e a

ADI 5291 / DF

Tesouraria pela Sra. Jéssica Rodrigues Sena. Esses são **todos** os membros do corpo administrativo da Instituição e — ao que parece — também os únicos associados.

O Instituto possui uma única sede no Município de Guarulhos/SP e não houve comprovação da existência de associados ou de vínculo com outras associações.

A alegação de que o autor caracterizaria entidade de classe de âmbito nacional apoia-se exclusivamente **em declaração formal** nos atos estatutários quanto à finalidade de defender os consumidores nacionalmente.

Resulta daí que a entidade associativa autora carece de legitimidade ativa *ad causam*, por não constituir entidade de classe de âmbito nacional.

Como se sabe, a jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que a legitimação ativa das entidades de classe, para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe a satisfação do requisito constitucional da espacialidade — **caráter nacional das entidades de classe** (CF, art. 103, IX) —, evidenciado pela comprovação da atuação transregional da associação e de sua representatividade em, pelo menos, um terço dos Estados brasileiros (ADI 108-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13.4.1992).

A satisfação do requisito espacial exige a comprovação de **efetiva e concreta** atuação associativa em cada um dos 09 (nove) Estados brasileiros, não bastando para esse fim **a mera declaração formal** nos estatutos sociais ou **a referência genérica na inicial** à congregação dos interesses de categoria ou classe, conforme inúmeros precedentes desta Corte:

(...) 3. Ausência de documentos aptos a demonstrar o caráter nacional da arguente. **A caracterização como entidade de classe de âmbito nacional não decorre da mera declaração formal**, sendo necessária a prova da efetiva representatividade em pelo menos nove Estados da Federação. Precedente: ADI

ADI 5291 / DF

108, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992.

(ADPF 566 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

“(…) 3. Ausente a comprovação do caráter nacional da entidade, consistente na existência de membros ou associados em pelo menos nove estados da federação, **não bastante para esse fim a mera declaração formal do qualificativo nos seus estatutos sociais. Precedente.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADI 4230 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2011, DJe-176 DIVULG 13-09-2011 PUBLIC 14-09-2011 EMENT VOL-02586-01 PP-00001)

“(…) 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o reconhecimento da legitimidade ativa das entidades de classe para incoar o controle concentrado de constitucionalidade demanda a comprovação de seu caráter nacional, **o qual não se configura com mera declaração formal em seu estatuto. Precedentes.**

2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADI 4751 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 19-09-2019 PUBLIC 20-09-2019)

Sendo assim, por ausência patente dos requisitos necessários à configuração da legitimação ativa *ad causam* do IDECON, **não conheço** da ação direta.

Caso eventualmente superado esse obstáculo processual, no mérito, acompanho o voto do Relator, para julgar **improcedente** o pedido.

É como voto.