

22/02/2019

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.844  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**AGTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DAS COOPERATIVAS  
E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO MARQUES RONCAGLIA**  
**ADV.(A/S)** : **GIANCARLO CHAMMA MATARAZZO**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE TORRES DOS SANTOS**  
**AGDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AGDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 116/2013 MODIFICADA PELA LEI COMPLEMENTAR 157/2016. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS). PLANOS DE SAÚDE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS (CNCOOP) E UNIMED DO BRASIL (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS MÉDICAS). CNCOOP – HETEROGENEIDADE DA COMPOSIÇÃO E FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. UNIMED - NÃO SE CARACTERIZA COMO CONFEDERAÇÃO SINDICAL NOS TERMOS DO ART. 103, IX. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A heterogeneidade da composição da CNCOOP, congregando agentes de diversos ramos, conforme disposições estatutárias, e comprovado pela autora, faz com que não se enquadre como entidade de classe de âmbito nacional nos termos do art. 103, IX da Constituição. Precedentes: ADI 3.900, Rel. p/ acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 8/11/2011; ADI 4.230-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 14/9/11; ADI 4.660-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 8/5/2017; ADI 42, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, DJ de 2/4/1993.

2. Ainda que se reconhecesse à CNCOOP homogeneidade suficiente

**ADI 5844 AGR / DF**

para proposição de ação direta de inconstitucionalidade, ainda se veria ausente o pressuposto da pertinência temática. Não há referibilidade direta entre o preceito estatutário da autora de *“representar os interesses gerais da respectiva categoria (cooperativas) e seus filiados”* e norma que alterou a sistemática de recolhimento do ISS. 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.

3. Também a UNIMED não comprovou sua legitimidade para propositura da ação, visto que, nos termos do seu estatuto, configura-se como *“sociedade simples de responsabilidade limitada”* representativa do *“Sistema das Sociedades Cooperativas UNIMED”*, incapaz de representar toda a categoria e, portanto, incapaz de cumprir os requisitos do art. 103, IX, para configurar uma confederação sindical nos termos da Constituição.

4. Agravo Regimental conhecido e não provido.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria, acordam em conhecer do agravo regimental e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 22 de fevereiro de 2019.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

22/02/2019

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.844  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERACAO NACIONAL DAS COOPERATIVAS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO MARQUES RONCAGLIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GIANCARLO CHAMMA MATARAZZO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANDRE TORRES DOS SANTOS</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** A Confederação Nacional das Cooperativas – CNCOOP e a UNIMED do Brasil – Confederação Nacional das Cooperativas Médicas interpuseram Agravo Regimental em face de decisão de minha relatoria, que julgou extinta a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade pelos seguintes fundamentos:

A presente ação direta de inconstitucionalidade não reúne as condições processuais indispensáveis ao seu conhecimento, pois as requerentes carecem de legitimidade ativa para postular em desfavor da legitimidade constitucional dos dispositivos sob censura, que alteraram, para certos serviços, a sistemática de recolhimento do ISS, determinando ser o imposto devido no domicílio do tomador.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente. Até então, somente o Procurador-Geral da República dispunha de legitimidade para deflagrar o

**ADI 5844 AGR / DF**

controle abstrato de constitucionalidade de leis. Pela nova sistemática, a despeito do alargamento do rol de legitimados, esta CORTE exige, para alguns deles, a presença da chamada pertinência temática, definida como o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.

É o que sucede com as confederações sindicais e entidades de classe, que, embora constem do art. 103, IX, da Constituição Federal, não são legitimadas universais para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, incumbindo-lhes a demonstração da pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto normativo eventualmente impugnado (ADPF 394, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/2/2017; ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017; ADI 4.400, Rel. P/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 3/10/2013; e ADI 4.190 MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 11/6/2010).

Tal como sucedeu nos precedentes mencionados, também na espécie não é possível encontrar referibilidade direta entre as normas contestadas e o objeto social das requerentes.

Em relação a CNCOOP, como afirmado na própria petição inicial, trata-se de confederação que “congrega a categoria econômica das cooperativas em todos os seus ramos de atividades” (grifei). Ou seja, o traço comum entre as associadas da CNCOOP é sua roupagem jurídica, sua estruturação societária como cooperativa, independentemente do ramo de atividade desenvolvido. Isso, evidentemente, não a habilita a instaurar a jurisdição constitucional concentrada para opor-se a leis de caráter geral que versem sobre matéria tributária municipal.

Fosse isso possível, estar-se-ia a outorgar à CNCOOP representatividade transcendental aos interesses de seus filiados, suficiente para legitimá-la a intermediar, junto a esta SUPREMA CORTE, uma miríade de interesses difusos tutelados pela Constituição Federal, com absoluta sublimação

**ADI 5844 AGR / DF**

do âmbito institucional em que se insere a requerente, elastério que certamente não condiz com a mensagem normativa do art. 103, IX, da Constituição Federal, na interpretação que lhe é conferida por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Já no que concerne à Unimed do Brasil - Confederação Nacional das Cooperativas Médicas, verifico que, a despeito de utilizar o nomen juris “confederação”, não pode assim ser entendida, para efeitos do art. 103, IX, da Constituição Federal, o qual se refere a entidades sindicais de grau superior. Configura-se a autora, distintamente, em sociedade simples de responsabilidade limitada (art. 1º de seu Estatuto Social).

Não prospera, de outro lado, a alegação da requerente de que se trataria de “entidade de classe de âmbito nacional”, por não representar as cooperativas médicas como um todo, mas tão somente aquelas que ostentam a marca “Unimed”. Veja-se, nesse sentido, o teor do art. 2º, I, de seu Estatuto Social, que explicita que a entidade representa somente as “Sociedades Cooperativas UNIMED”, e não as sociedades cooperativas médicas de forma geral, as quais incluem empresas concorrentes.

O art. 103, IX, da Constituição Federal pressupõe que a entidade integre, com plena abrangência, isto é, de maneira não fragmentária (ADI 3.617 AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1/07/11), um bloco homogêneo de interesses de seus associados (ADI 4.231 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 25/9/2014; da ADI 4.230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011; da ADI 4.009, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 29/5/2009). Não pretendeu o referido dispositivo constitucional prestigiar determinados atores privados dentro de um segmento econômico, ainda que estejam bem disseminados no território nacional.

Ante o exposto, JULGO EXTINTO o processo, sem resolução de mérito, com base no art. 21, IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no art. 485, VI, do Código de Processo Civil de 2015.

**ADI 5844 AGR / DF**

Publique-se.

As agravantes sustentam a necessidade de reforma da decisão argumentando que: (i) há relação direta de pertinência entre o objeto da ação e os objetivos da categoria econômica representada pela CNCOOP, e teria comprovado seu *status* de confederação sindical e representatividade espacial, assim como seu legítimo direito como representativa das cooperativas médicas operadoras de planos de saúde – afirmando que estas se podem ver judicialmente representadas “*tão somente por meio da CNCOOP*”, e a negativa de legitimidade à CNCOOP seria o mesmo que impedir o acesso dessas entidades à jurisdição – e que o fato de representar, também, outras entidades não é impeditivo ao reconhecimento de sua legitimidade; (ii) a UNIMED preencheria os requisitos qualificativos das entidades de classe, representando a maior parte das operadoras de saúde, e o não reconhecimento de sua qualidade como representante da categoria seria uma “*restrição da garantida de direitos e interesses da categoria*”, que seria diretamente acometida pela edição da norma.

Com esses fundamentos, pleiteiam o conhecimento e processamento do recurso, para que seja reformada a decisão agravada e determinado o prosseguimento da ação, com a análise de seu mérito.

É o relatório.

22/02/2019

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.844  
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):**  
Inicialmente, anoto que conheço do recurso, tempestivamente apresentado pela Confederação Nacional das Cooperativas – CNCOOP – e pela UNIMED do Brasil – Confederação Nacional das Cooperativas Médicas.

Os argumentos deduzidos pela Agravante não são capazes de conduzir à reforma da decisão em questão.

A CNCOOP, conforme observado de seu estatuto social, tem como objeto a representação dos interesses gerais da categoria econômica das cooperativas (art. 2º do estatuto social), possuindo como critério para filiação a *“prova legal de seu registro como federação sindical representante da categoria econômica das cooperativas no órgão competente”* (art. 6º do estatuto social). Tal critério gera uma heterogeneidade da composição na autora, como ela mesma vem a comprovar, podendo-se citar como ramos de atividade em que atua: Agropecuário (1.555 cooperativas), Consumo (147 cooperativas), Crédito (976 cooperativas), Transporte (1.205 cooperativas), entre outros. Portanto, não é possível identificar uma classe definida de associados, e, por essa razão, não se vê cumprido um dos requisitos necessários à legitimação ativa da agravante (ADI 3.900, Rel. p/ acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 8/11/2011). Nesse sentido:

‘AGRAVO REGIMENTAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA (ASPIM) – ILEGITIMIDADE ATIVA – ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL – NÃO CARACTERIZAÇÃO.

**1. Mantida a decisão de reconhecimento da inaptidão da agravante para instaurar controle abstrato de normas, uma vez**

**ADI 5844 AGR / DF**

**não se amoldar à hipótese de legitimação prevista no art. 103, IX, 'parte final', da Constituição Federal.**

**2. Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de toda a sociedade, patrocina interesses de diversas categorias profissionais e/ou econômicas não homogêneas.**

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 4.230-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 14/9/11).

Assim também se decidiu: ADI 1.804 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 19.6.1998), ADI 3.381 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 29/6/2007), ADI 3.850-AgR (Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, DJe de 17/8/2007), ADI 3.606-AgR (Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ 27/10/2006), ADI 4.660-AgR (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 8/5/2017), ADI 42 (Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, DJ de 2/4/1993).

Ainda que fosse reconhecida homogeneidade capaz de habilitar a CNCOOP a instaurar o controle concentrado de constitucionalidade, ainda se encontraria carente do requisito de pertinência temática entre o objeto da ação, normativa que alterou a sistemática de recolhimento do ISS, e o estatuto social da entidade que elenca como objetivo "*representar os interesses gerais da respectiva categoria e seus filiados*", sejam eles, os interesses da categoria econômica das cooperativas como um todo.

As confederações sindicais e as entidades de classe, embora constem no rol de legitimadas do art. 103. IX, da Constituição Federal, não são legitimadas universais à propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, sendo-lhes obrigatória a comprovação da pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto normativo impugnado (ADPF 394, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/2/2017; ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017; ADI 4.400, Rel. P/ acórdão Min. MARCO



**ADI 5844 AGR / DF**

AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 3/10/2013; e ADI 4.190 MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 11/6/2010). Entretanto, como acima explicitado, não restou comprovada essa relação de pertinência. A interpretação que vise considerar como interesse cooperativista aquele capaz de afetar qualquer modelo de cooperativa – com qualquer objetivo atual ou futuro – ocasionará alargamento do princípio da pertinência temática apto a outorgar à CNCOOP representatividade transcendental aos interesses de seus filiados suficiente para legitimá-la a intermediar, junto a esta SUPREMA CORTE, uma miríade de interesses difusos desafetos da categoria econômica representada. Conforme defendido na decisão agravada, tal elastério não condiz com o preceito elencado no art. 103, IX da Constituição Federal na interpretação que lhe é conferida por esta CORTE. Tendo em conta esses fatores, não é possível reconhecer a habilitação da CNCOOP para instaurar a jurisdição constitucional concentrada para opor-se a leis de caráter geral que versem sobre matéria tributária municipal.

No que compreende a Unimed do Brasil – Confederação Nacional das Cooperativas Médicas, ainda que se argumente o contrário, não se trata de Confederação nos termos do art. 103, IX, mas empresa instituída no modelo de *“sociedade simples de responsabilidade limitada”* (art. 1º de seu estatuto social) que tem como objeto, entre outros, *“a representação nacional e internacional do Sistema das Sociedade Cooperativas UNIMED”*.

Portanto, ainda que se veja, teoricamente, cumprido o requisito de espacialidade, pois, afirma, *“possui associados distribuídos em mais de 09 Estados da Federação”*, não se configura sequer como Confederação nos termos da lei, capaz de representar as cooperativas médicas como um todo, não apenas aquelas que apresentem a marca *“UNIMED”*.

Ainda que, como defende, reflita *“o interesse de 99% das cooperativas médicas operadoras de planos de saúde atualmente ativas”*, o faz não como Sociedade Limitada vinculada a uma marca específica, incapaz de representar a totalidade das cooperativas médicas, inclusas empresas concorrentes. Nesses termos, conforme asseverado na decisão impugnada, o art. 103, IX, da Carta Magna pressupõe a

**ADI 5844 AGR / DF**

representatividade não fragmentária (ADI 3.617-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Pleno, DJe de 1/7/2011), que forme um bloco homogêneo de interesses de seus associados (ADI 4.231 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 25/9/2014; da ADI 4.230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011; da ADI 4.009, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 29/5/2009) não prestigiando atores privados específicos dentro de um segmento econômico, ainda que bem disperso no território nacional.

Diante do exposto, CONHEÇO do Agravo Regimental e NEGO-LHE PROVIMENTO. É o voto.

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.844  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**AGTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DAS COOPERATIVAS  
E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO MARQUES RONCAGLIA**  
**ADV.(A/S)** : **GIANCARLO CHAMMA MATARAZZO**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE TORRES DOS SANTOS**  
**AGDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AGDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Importa saber a representatividade da entidade requerente. Sendo abrangente, sob o ângulo territorial, descabe afirmar a ilegitimidade da Confederação Nacional das Cooperativas – CNCOOP, considerados o caráter nacional – revelado na própria nomenclatura – e a pertinência temática entre o conteúdo do preceito em jogo e os objetivos institucionais constantes do Estatuto da autora.

Provejo o agravo para que a ação direta de inconstitucionalidade tenha regular sequência, pronunciando-se o Colegiado sobre os diversos ângulos apresentados.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.844**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

AGTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS COOPERATIVAS E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : MARCELO MARQUES RONCAGLIA (29539/DF, 120144/MG,  
156728/RJ, 156680/SP)

ADV.(A/S) : GIANCARLO CHAMMA MATARAZZO (29958/DF, 157174/RJ,  
163252/SP)

ADV.(A/S) : ANDRE TORRES DOS SANTOS (35161/DF)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu do agravo regimental e negou-lhe provimento, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Plenário, Sessão Virtual de 15.2.2019 a 21.2.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário