

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.061 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **ABIFINA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS**
INDÚSTRIAS DE QUÍMICA FINA, BIOTECNOLOGIA
E SUAS ESPECIALIDADES
ADV.(A/S) : **PEDRO MARCOS NUNES BARBOSA 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 DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA DE**
PESQUISA - INTERFARMA
ADV.(A/S) : **GUSTAVO DE FREITAS MORAIS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA VEGETAL -**
ANDEF
ADV.(A/S) : **GUSTAVO DE FREITAS MORAIS E OUTRO(A/S)**

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO
COMERCIAL. PROPRIEDADE
INDUSTRIAL. ART. 40, § ÚNICO, LEI
9.279/1996 (LEI DA PROPRIEDADE
INDUSTRIAL). PRORROGAÇÃO DO
PRAZO DE VIGÊNCIA DA PATENTE.
MORA ADMINISTRATIVA NA
ANÁLISE DE PEDIDOS DE
CONCESSÃO DE PATENTE. AÇÃO
PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO QUE
REPRESENTA APENAS FRAÇÃO DE
DETERMINADO SEGMENTO
INDUSTRIAL. REQUERENTE QUE NÃO
SE INCLUI NO ROL TAXATIVO DE
LEGITIMADOS À PROPOSITURA DAS
AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO DE
CONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO
103, IX, DA CONSTITUIÇÃO.

ADI 5061 / DF

**ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.
AÇÃO NÃO CONHECIDA.**

Decisão: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades - ABIFINA, tendo por objeto o parágrafo único do artigo 40 da Lei 9.279/1996. Como parâmetro de controle, arguiram-se os artigos 1º, IV; 3º, II; 5º, XXIX, XXXIV, XXVI, LXXVIII; 37, *caput*, e § 6º; 170 *caput*, III, IV e V além de seu parágrafo único; 173, § 5º; e 219, da Constituição Federal.

Eis o teor do dispositivo legal acoimado de inconstitucionalidade, *in verbis*:

“Art. 40. (...).

Parágrafo único. O prazo de vigência não será inferior a 10 (dez) anos para a patente de invenção e a 7 (sete) anos para a patente de modelo de utilidade, a contar da data de concessão, ressalvada a hipótese de o INPI estar impedido de proceder ao exame de mérito do pedido, por pendência judicial comprovada ou por motivo de força maior.”

As normas constitucionais tidas por violadas dispõem, *in verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

II - garantir o desenvolvimento nacional;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes

ADI 5061 / DF

no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

(...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

(...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os

ADI 5061 / DF

seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 173. (...)

(...)

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Em sede preliminar, a requerente afirmou tratar-se de “entidade classista de âmbito nacional representante de grandes e médias indústrias instaladas no Brasil, que atuam a área da química fina, em especial farmoquímica, farmacêutica e agroquímica, dedicadas à fabricação de produtos e compostos para esse setor por síntese química ou por via biotecnológica”.

No mérito, alega, em suma, que a norma impugnada prorroga a vigência de patentes de invenção e de modelos de utilidade por prazo indeterminado, em afronta ao art. 5º, XXIX, da Constituição da República. Afirma que a norma desestimula a resolução, em tempo razoável, de processos administrativos de exame de pedidos de patentes, com violação aos princípios da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII) e da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*).

ADI 5061 / DF

Ademais, sustenta que o dispositivo hostilizado desloca para os particulares a responsabilização pela demora do Estado em analisar os processos administrativos, em ofensa ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Sustenta, ainda, ofensa à liberdade de concorrência e de iniciativa e ao princípio da defesa do consumidor.

Argumenta que a incerteza do prazo de vigência da patente provoca insegurança jurídica e atenta contra o direito adquirido de terceiros de explorar-lhe o objeto.

Por fim, defende que a norma afronta o princípio da moralidade administrativa, pois *“consagra a impunidade pela delonga indevida da Administração, contribui para e incentiva o desvio de finalidade no exercício da atividade estatal”*.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 11).

A Presidência da República prestou informações suscitando, preliminarmente, a ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente. No mérito, defendeu a constitucionalidade do dispositivo impugnado (doc. 19).

O Presidente do Congresso Nacional também manifestou-se pela ilegitimidade ativa da associação por entender que a ABIFINA não se enquadra no conceito de entidade de classe de âmbito nacional, bem como por vislumbrar a falta de pertinência temática. No mérito, defendeu a improcedência do pedido. (doc. 17)

O Advogado-Geral da União exarou parecer pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela improcedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

“Constitucional. Parágrafo único do artigo 40 da Lei nº 9.279/96, que “regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial”. Prorrogação do prazo de vigência das patentes nas hipóteses de demora da Administração na análise dos pedidos. Preliminar. Ausência de ilegitimidade ativa da requerente. Mérito. O dispositivo impugnado visa a garantir uma duração razoável da

ADI 5061 / DF

proteção patentária, tendo em vista a complexidade inerente aos processos administrativos de análise de pedidos de patente. A preservação dos direitos de propriedade intelectual recompensa os inventores pelo trabalho de pesquisa, estimula a produção criativa e fomenta o desenvolvimento industrial do país. Ausência de violação aos artigos 1º, inciso IV; 3º, inciso II; 5º, incisos XXIX XXXIV, XXVI e LXXVIII; 37, caput e § 6º; 170, caput, incisos III, IV e V, e parágrafo único; 173. § 5º; e 219 da Carta Maior. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pela requerente.” (doc. 22)

O Procurador-Geral da República também se manifestou pelo não conhecimento da ação. No mérito, pugnou pela procedência do pedido, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Propriedade industrial. Art. 40, parágrafo único, da Lei 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei da Propriedade Industrial). Prorrogação do prazo de vigência de patente. Mora administrativa crônica e prolongada na análise de pedidos de concessão de patente (backlog). Preliminares. Admissão da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA VEGETAL como amicus curiæ. Ilegitimidade ativa da requerente. Mérito. Violação ao art. 5º, XXIX, da Constituição da República. Descumprimento da função social da propriedade industrial. Exigência de prazo certo e predeterminado da proteção patentária. A indeterminação do prazo de vigência afronta a segurança jurídica (art. 5º, caput, da CR), a livre concorrência (CR, art. 170, IV) e os direitos do consumidor (CR, arts. 5º, XXXII, e 170, V). Transferência à sociedade da responsabilidade do Estado de finalizar em tempo razoável o processo administrativo (afronta à CR, art. 37, § 6º). Violação ao princípio da isonomia, por ensejar prazos distintos de duração da patente, por motivos alheios ao regime jurídico desta. Inobservância do princípio da eficiência (CR, art. 37, caput) e do princípio da duração razoável do processo (CR, art. 50, LXXVIII). Efeitos econômicos nocivos do backlog sobre a competitividade, a criatividade, a diversidade de produtos e a proteção dos consumidores. Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido.” (doc. 46)

ADI 5061 / DF

Em razão dos pedidos formulados, admiti o ingresso no feito, na qualidade de *amici curiae*, da INTERFARMA – Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa – e da ANDEF – Associação Nacional de Defesa Animal. (doc. 52)

Há, também, pedido de ingresso no feito como *amici curiae* da Associação das Empresas de Biotecnologia na Agricultura e Agroindústria – AGROBIO (doc. 74), da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual – ABPI (doc. 83), da Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS – ABIA (doc. 106) e da Associação Brasileira dos Agentes da Propriedade Industrial – ABAPI (doc. 112).

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

Sobre os legitimados à propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade, a Constituição da República de 1988, no seu artigo 103, assim dispõe:

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

A Carta Política de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade

ADI 5061 / DF

ativa para provocar o controle normativo abstrato, antes restrito ao Procurador-Geral da República. Pretendeu, assim, reforçar a jurisdição constitucional através da democratização das suas vias de acesso.

A hipótese de habilitação que a requerente alega ostentar apresenta previsão na parte final do inciso IX do artigo constitucional supracitado, na condição de “*entidade de classe de âmbito nacional*”.

Nesse ponto, ante a ausência de disciplina constitucional, coube ao Supremo Tribunal Federal, através de construção jurisprudencial, estabelecer algumas balizas interpretativas a respeito de sua atuação no processo objetivo de controle de constitucionalidade. Assim, construíram-se três condicionantes procedimentais para a atuação das entidades de classe de âmbito nacional, a saber:

a) a homogeneidade (*dimensão positiva*) ou, ao revés, a ausência de hibridismo (*dimensão negativa*) entre os membros integrantes da entidade, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002);

b) o atendimento ao requisito subjetivo de legitimação em sede de tutela coletiva (representatividade da “categoria” em sua totalidade) e ao requisito objetivo de “legitimação nacional” (comprovação do “caráter nacional” pela presença efetiva de associados – pessoas físicas e/ou jurídicas – em, pelo menos, nove Estados da Federação, em aplicação analógica do artigo 7º, § 1º, da Lei 9.096/1995). Vide: ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996;

c) pertinência temática entre os objetivos institucionais/estatutários da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).

Em conjunto, esses requisitos permitem a avaliação, caso a caso, da legitimidade ativa para a propositura das ações de controle concentrado. É dizer, na hipótese do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, a apreciação da legitimação ativa não se verifica de maneira apriorística.

Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal tem reafirmado, em

ADI 5061 / DF

sucessivos julgamentos, como exigência para qualificar determinada entidade à propositura de ações de controle concentrado, que a mesma possua representatividade integral da categoria funcional afetada pela norma.

Anoto que a demanda foi proposta por entidade associativa que, segundo afirma representa “*grandes e médias indústrias instaladas no Brasil, que atuam na área da química fina, em especial farmoquímica, farmacêutica e agroquímica, dedicadas à fabricação de produtos e compostos para esse setor por síntese química ou por via biotecnológica*”.

Apesar da alegação, a requerente não indica qualquer elemento capaz de provar sua atuação em todo território nacional. A própria Advocacia-Geral da União, defensora do ato impugnado, registra, em sede preliminar, que a requerente carece de legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, uma vez que “*representa fração de determinado segmento industrial, qual seja, o da indústria química, razão pela qual não pode ser caracterizada como entidade de classe para o fim previsto no artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal*”.

Além disso, no tocante à exigência de representatividade nacional, a Corte tem entendido que as associações classistas devem comprovar a representação das respectivas categorias em sua totalidade, a fim de ostentar legitimidade ativa para provocar a jurisdição constitucional abstrata desta Corte. Tal condição não foi satisfeita na hipótese dos autos, uma vez que a requerente não demonstrou representatividade em pelo menos nove Estados da federação, requisito para confirmar seu caráter nacional. Nesse sentido, colacionam-se os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DE LEI DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUE CRIOU A CORREGEDORIA-GERAL UNIFICADA. FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS (FENEME). ENTIDADE QUE REPRESENTA MERO SEGMENTO DA CARREIRA DOS MILITARES, CONSTITUÍDA NÃO SÓ PELOS OFICIAIS, MAS TAMBÉM PELOS PRAÇAS MILITARES. AÇÃO PROPOSTA

ADI 5061 / DF

POR FEDERAÇÃO SINDICAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PARA PROVOCAR A FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. ART. 103, IX, CRFB. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. As associações que congregam mera fração ou parcela de categoria profissional em cujo interesse vêm a juízo não possuem legitimidade ativa para provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.372, redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Pleno, DJe de 26/09/2014; ADPF 154-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28/11/2014; ADI 3.617-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJe de 1/7/2011. 2. Ademais, a jurisprudência desta Corte, em interpretação ao disposto no art. 103, IX, da CRFB/88, tem restringido a legitimidade ativa para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade às confederações sindicais, entidades constituídas por, no mínimo, três federações sindicais, nos termos da legislação regente da matéria. 3. In casu, a ação foi proposta por entidade que, além de ser Federação, não representa a totalidade dos membros da categoria profissional dos militares estaduais. 4. A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais - FENEME não ostenta legitimidade ativa para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade ou qualquer outra ação do controle concentrado de constitucionalidade. Precedente: ADI 4.473-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/2/2012. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 4.752-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 15/6/2015)

“DIREITO CONSTITUCIONAL. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. INVIABILIDADE DE REPRESENTAÇÃO APENAS PARCIAL DA CATEGORIA. PRECEDENTES DA CORTE. ILEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. 1. A associação

ADI 5061 / DF

classista de âmbito nacional deve representar toda a respectiva categoria para que ostente a legitimidade ativa ad causam para provocar a jurisdição constitucional abstrata (CRFB, art. 103, IX) perante o Supremo Tribunal Federal. Precedentes da Corte: 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 2. In casu, a ação proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) impugna a Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública, alterando o art. 100 da Constituição e inserindo o art. 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sem embargo, a ANAMAGES representa tão-só o corpo dos magistrados estaduais, ao passo que a norma aqui impugnada afeta todos os órgãos do Poder Judiciário, independentemente da Justiça ou ramo estrutural a que pertençam. 3. Ilegitimidade ativa ad causam configurada. Extinção do processo sem resolução do mérito.” (ADI 4.372, Relator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 26/9/2014)

“LEGITIMIDADE PARA A CAUSA. Ativa. Ação direta de inconstitucionalidade – ADI. Ação proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES. Impugnação de norma concernente a toda a magistratura. Legitimação não caracterizada. Entidade classista de âmbito nacional, mas de representação parcial da categoria profissional. Não representatividade em, pelo menos, 9 (nove) estados da federação, nem de todos os membros do Poder Judiciário nacional. Inteligência do art. 103, IX, cc. art. 102, § 2º, da CF. Inicial indeferida. Agravo regimental improvido. Precedentes. Carece de legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade, a entidade de classe que, embora de âmbito estatutário nacional, não tenha representação em, pelo menos, nove estados da federação, nem represente toda a categorial profissional,

ADI 5061 / DF

cujos interesses pretenda tutelar.” (ADI 3.617-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJ de 1º/7/2011)

Ex positis, diante das premissas expostas e com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF, **NÃO CONHEÇO** da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 31 de outubro de 2017.

Ministro Luiz Fux

Relator

Documento assinado digitalmente