

25/05/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.617 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO  
AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS  
- ANAMAGES  
ADV.(A/S) : GUSTAVO ALEXANDRE MAGALHÃES E OUTRO(A/S)  
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

**EMENTA:** 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, cujos interesses pretenda tutelar.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro CEZAR PELUSO, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao recurso de agravo. Ausente, neste julgamento, o Senhor Ministro GILMAR MENDES.

Brasília, 25 de maio de 2011.



**ADI 3.617 AgR / DF**

**Ministro CEZAR PELUSO**  
**Presidente e Relator**

25/05/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.617 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO  
AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS  
- ANAMAGES  
ADV.(A/S) : GUSTAVO ALEXANDRE MAGALHÃES E OUTRO(A/S)  
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

### RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):** O agravante interpõe o presente recurso contra a decisão que extinguiu o processo sem julgamento do mérito nos seguintes termos:

“1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), e em que se impugnam os arts. 1º, 2º, 3º e 5º da Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, a qual disciplina “o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário” (fls. 02/21).

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.

## ADI 3.617 AgR / DF

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<sup>1</sup>.

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.

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

---

1 Cf. GARBAGNATI, EDOARDO, *La sostituzione processuale nel nuovo codice di procedura civile*. Milano, Giuffrè, 1942, pp. 205 e 212; ALLORIO, ENRICO. *La cosa giudicata rispetto ai terzi*. Milano: Giuffrè, 1992, pp. 251-252; MONACCIANI, LUIGI. *Azione e legittimazione*, Milano, Giuffrè, 1951, esp. p. 390; LIEBMAN, ENRICO TULLIO, *Manual de direito processual civil*, vol. I. 3ª ed. Trad. Cândido Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 211.

**ADI 3.617 AgR / DF**

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 Resolução 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

## ADI 3.617 AgR / DF

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 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).

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.”

A agravante alega que, para a impugnação de Resolução do Conselho Nacional de Justiça, “*não é necessário que a entidade de âmbito nacional represente os interesses de todos aqueles que direta ou indiretamente são atingidos pelos efeitos do ato normativo impugnado*” (fl. 92).

Sustenta, ainda, que é suficiente para a propositura da ação a pertinência temática entre os interesses defendidos pela entidade e a norma impugnada.

Requer seja reconsiderada a decisão guerreada, de forma a reconhecer a legitimidade ativa da Associação, ou submetido o julgamento do presente recurso ao Plenário.

**É o relatório.**

25/05/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.617 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – (Relator): 1. Inconsistente o agravo.

Não logrou a agravante convelir os fundamentos da decisão agravada, que invocou e resumiu os fundamentos da *quaestio iuris*, cujo teor subsiste invulnerável aos argumentos do recurso.

2. No âmbito da via de controle abstrato de constitucionalidade, a legitimação ativa das entidades de classe de âmbito nacional depende, como há muito se assentou, da coexistência dos seguintes requisitos: (i) caracterização como entidade classista; (ii) pertinência temática do objeto estatutário face à norma impugnada; (iii) caráter nacional, figurado, como regra, na existência de representação em, ao menos, 9 (nove) estados da federação; (iv) representatividade de toda a classe capaz de ser atingida pela norma; e (v) homogeneidade dos representados. A deficiência de qualquer deles implica ilegitimidade ativa da entidade e consequente indeferimento da inicial.

3. A agravante, segundo consta dos estatutos (arts. 1º e 2º), apresenta-se como entidade de classe de âmbito nacional, representativa do corpo de magistrados estaduais. Insere-se, portanto, no conceito de *entidade de classe* formulado pela Corte, no sentido de representar membros que se dedicam a uma só e mesma atividade profissional.

4. No que toca à representatividade nacional, contudo, a autora apenas afirma que “*é entidade criada para a defesa dos interesses dos magistrados estaduais de nosso país*” (fl. 92). Não vislumbro, nesse ponto, o cumprimento da exigência de representatividade em, pelo menos, 9 (nove) estados da federação como o postula a jurisprudência da Corte

ADI 3.617 AgR / DF

(ADI nº 4.009, Rel. Min. EROS GRAU, DJe 29.05.2009; ADI nº 2.903, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 19.09.2008; ADI nº 3868, rel. Min. GILMAR MENDES, DJ 28.06.2007).

Deveras, de acordo com os precedentes, aliás já invocados, “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 4.294, Rel. Min. EROS GRAU, DJe 10.09.2009; ADI nº 4.212, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe 16.04.2009; ADI nº 4.034, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe 28.03.2008).

Efetiva representatividade nacional, concebida como expressão de substantiva abrangência de áreas territoriais do país, é ingrediente necessário da tipificação da legitimidade extraordinária da associação, enquanto coisa não provada na espécie.

5. Não atende a autora, ademais, a outro requisito, ainda respeitante ao coeficiente de representatividade, posto que visto doutro ângulo.

A princípio, poder-se-ia entender que a parcela da categoria profissional que a associação representa possui diferenciação e identidade merecedoras de relevo perante a Constituição Federal e, portanto, que teria ela conseqüente legitimidade para propositura de ações de controle concentrado, nos termos da jurisprudência desta Casa (ADI nº 1336, rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ 18.05.2007; ADI 3787 – AgR, rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe 06.10.2008; ADI nº 1.557, rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ 18.06.2004; ADI nº 146, de Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 19.12.2002).

Mas, se o ato normativo questionado repercute sobre a esfera jurídica de toda uma classe, não é lícito permitir-se que associação representativa de só parte dos membros da categoria o impugne na via da ação direta.

Ora, a ANAMAGES representa tão-só fração do corpo de magistrados estaduais, e a norma impugnada é aplicável ao universo compreendido por todos os integrantes do Poder Judiciário nacional, como também já o acentuou a decisão agravada.



**ADI 3.617 AgR / DF**

Nada há, pois, por remediar.

6. Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.617

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO

AGTE.(S): ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS - ANAMAGES

ADV.(A/S): GUSTAVO ALEXANDRE MAGALHÃES E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S): PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

**Decisão:** O Tribunal, por votação unânime e nos termos do voto do Relator, Ministro Cezar Peluso (Presidente), negou provimento ao recurso de agravo. Ausente, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 25.05.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
p/Luiz Tomimatsu  
Secretário