

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.235 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ANALISTAS,
TÉCNICOS E AUXILIARES DO PODER JUDICIÁRIO E
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - ANATA
ADV.(A/S) : DANIEL ANDRE MAGALHAES DA SILVA E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Vistos etc.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ANALISTAS, TÉCNICOS E AUXILIARES DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - ANATA, contra **(i) os arts. 28, IV, e 30, I, da Lei Federal nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia)**, que afirmam incompatível o exercício da advocacia por ocupantes de cargos ou funções vinculadas direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário e o impedimento do exercício da advocacia aos servidores da administração direta, indireta e fundacional, contra a Fazenda Pública que os remunere, e **(ii) o art. 21 da Lei Federal nº 11.415/2006**, que veda o exercício da advocacia e consultoria técnica aos servidores do Ministério Público da União.

A autora defende a inconstitucionalidade dos preceitos normativos atacados, a teor dos **arts. 5º, caput, XIII e LIV, e 170, parágrafo único, da Lei Maior, art. 23, I, "c", da Convenção Americana de Direitos Humanos e arts. 6º e 15 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, por afronta às garantias do livre exercício profissional e da livre iniciativa, imposição de ônus desproporcional aos servidores do Poder Judiciário e discriminação em relação aos servidores dos Poderes Legislativo e Executivo.

A medida cautelar pleiteada, com o escopo de suspender a eficácia dos dispositivos impugnados até o julgamento final da ação, tem por fundamentos a plausibilidade jurídica da tese esposada (*fumus boni juris*)

ADI 5235 / DF

e o prejuízo pessoal sofrido pelos servidores que se veem impedidos de exercer a advocacia (*periculum in mora*).

No mérito, requer-se a procedência da ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 28, IV, e 30, I, da Lei Federal nº 8.906/1994 e do art. 21 da Lei Federal nº 11.415/2006.

É o relatório.

Decido.

A Lei nº 9.868/1999, que regula o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, reproduz, no seu art. 2º, IX, o teor do **art. 103, IX, da Lei Maior**, pelo qual assegurada **legitimidade ativa especial** às confederações sindicais e **entidades de classe de âmbito nacional** para impugnar, mediante ação direta, a constitucionalidade de dispositivos de lei ou de ato normativo.

Na expressa dicção do **art. 103, IX, da Constituição da República**, a legitimação ativa das entidades sindicais e de classe supõe o atendimento de **requisito espacial**, qual seja, a **representatividade em âmbito nacional**. Esse requisito, no caso dos entes sindicais, circunscreve, *a priori*, a legitimidade para a propositura da ação direta apenas às entidades de grau máximo do sistema sindical – as **confederações** – representativas que são dos interesses de categorias profissionais ou econômicas em todo o território nacional. A seu turno, porquanto não sujeitas à rigidez hierárquica que caracteriza a estrutura sindical, as entidades de classe que não a integram devem, na esteira da jurisprudência interativa e notória desta Corte, comprovar, no momento da propositura da ação direta, o efetivo e material atendimento do requisito espacial concernente à **abrangência nacional**, pena de indeferimento da inicial.

Tomando de empréstimo, por analogia, o critério do caráter nacional do art. 8º da Lei nº 9.096/1995 para o registro de partidos políticos, firmou-se a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que suficiente a prova da existência de membros ou associados em pelo menos um terço dos Estados da Federação – nove Estados – para que configurado o **caráter nacional** da entidade de classe a que alude o **art. 103, IX, da Lei Maior**.

ADI 5235 / DF

In casu, embora a autora se apresente, a teor do seu estatuto social, como entidade de classe de âmbito nacional destinada a representar os interesses dos servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, não cuidou de demonstrar a **materialidade da representação postulada**. Simples declaração no estatuto social em absoluto satisfaz a exigência constitucional de efetiva representatividade em âmbito nacional.

À falta de prova da sua abrangência nacional, resulta **carecedora da ação, por ilegitimidade ativa *ad causam***.

Nesse sentido, entre outros, os seguintes precedentes:

“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 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 4230-AgR/RJ, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 14.9.2011, destaquei)

“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

ADI 5235 / DF

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.” (ADI 3617-AgR/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 30.6.2011, destaquei)

“**Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Associação. Ilegitimidade ativa. Não comprovação do efetivo caráter nacional. Precedentes.** 3. A verificação dos requisitos processuais para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade não configura ingerência estatal na organização de associações civis. 4. Associação que não representa uma classe definida. Fundamento da decisão agravada não impugnado, o que implica o não provimento do agravo regimental. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 3606-AgR/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006, destaquei)

“**AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA. INCISO IX DO ART. 103 DA CF/88.** A entidade-agravante, além de **não possuir caráter nacional**, também não congrega nem uma classe profissional nem uma classe econômica propriamente dita. Agravo desprovido.” (ADI 3617-AgR/DF, Relator Ministro Carlos Britto, DJ 25.8.2006, destaquei)

“**Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei federal nº 8.663, de 14 de junho de 1993, que revogou o Decreto-Lei nº 869, de 12.12.1969, que estabelecia a inclusão da Educação Moral e**

ADI 5235 / DF

Cívica como disciplina obrigatória nas escolas do País. 3. **Inexiste prova da existência e funcionamento em outros Estados da entidade requerente. Exigência de organização da entidade em, no mínimo, nove Estados da Federação, conforme jurisprudência desta Corte.** ADINs nºs 386 e 79. 4. **Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida**, por falta de legitimidade ativa da autora, prejudicado o pedido cautelar.” (ADI 912/RS, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ 21.9.2001, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM - ENTIDADE DE CLASSE - NÃO CONFIGURAÇÃO - CARÊNCIA DA AÇÃO. O controle jurisdicional *in abstracto* da constitucionalidade das leis e atos normativos federais ou estaduais, perante o Supremo Tribunal Federal, suscita, dentre as múltiplas questões existentes, a análise do tema concernente a quem pode ativar, mediante ação direta, a jurisdição constitucional concentrada desta Corte. - Entre a legitimidade exclusiva e a legitimidade universal, optou o constituinte pela tese da legitimidade restrita e concorrente, partilhando, entre diversos órgãos, agentes ou instituições, a qualidade para agir em sede jurisdicional concentrada (v. CF/88, ART. 103). Dentre as pessoas ativamente legitimadas *ad causam* para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade estão as entidades de classe de âmbito nacional (CF. art. 103, IX). (...) - **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consignado, no que concerne ao requisito da espacialidade, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação.** Trata-se de critério objetivo, fundado na aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que supõe, ordinariamente atividades econômicas ou

ADI 5235 / DF

profissionais amplamente disseminadas no território nacional. Precedente: ADIN-386.” (ADI 79-QO, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 05.6.1992, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL (ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). Não é entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição, a que só reúne empresas sediadas no mesmo Estado, nem a que congrega outras de apenas quatro Estados da Federação Ação não conhecida, por ilegitimidade ativa *ad causam*.” (ADI 386/SP, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ 28.6.1991, destaquei)

Na mesma linha, ainda, as decisões monocráticas proferidas na ADPF 278/DF (Ministro Luiz Fux, DJe 09.2.2015), na ADI 5048/DF (Ministro Dias Toffoli, DJe 03.02.2015), na ADI 4892/DF (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 21.8.2013), na ADI 4212/DF (Ministra Ellen Gracie, DJe 15.4.2009) e na ADI 3351/DF (Ministra Ellen Gracie, DJ 02.02.2004).

Manifestamente carecedora, a autora, da legitimidade *ad causam*, impõe-se a extinção do feito, sem resolução do mérito, na forma do art. 267, VI, do CPC.

Ante o exposto, forte nos arts. 267, VI, do CPC, 38 da Lei nº 8.038/1990, 4º, *caput*, da Lei 9.868/1999 e 21, § 1º, do RISTF, **nego seguimento** à presente ação direta de inconstitucionalidade, restando prejudicado o exame do pedido de liminar.

Publique-se.

Brasília, 28 de agosto de 2015.

Ministra Rosa Weber
Relatora