

EMENTA: CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. ENTIDADE DE CLASSE QUE REPRESENTA FRAÇÃO DE CATEGORIA FUNCIONAL. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM”. HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE.

LEGITIMIDADE DO CONTROLE PRÉVIO, PELO RELATOR DA CAUSA, DOS REQUISITOS FORMAIS INERENTES À FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA (RTJ 139/67, v.g.). AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

– **Não se qualifica** como entidade de classe, **para efeito** de instauração do processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade (**CE**, art. 103, IX), **a instituição** que congregue agentes estatais **que constituam mera fração** de determinada categoria funcional. **Precedentes**.

DECISÃO: **Trata-se** de ação direta de inconstitucionalidade, *com pedido de medida liminar*, **ajuizada** pela Associação Nacional dos Escrivães de Polícia Civil – ANEPOL, *com o objetivo de questionar* a validade jurídico-constitucional dos §§ 5º e 6º do art. 2º da **Lei Complementar estadual nº 202/2004 (incluídos pela LC nº 654/2020)**, editada pelo Estado de Mato Grosso.

Presente esse contexto, **impõe-se analisar**, desde logo, **questão preliminar** pertinente à legitimidade ativa “ad causam” da autora. **E, sob tal perspectiva, entendo falecer-lhe** qualidade para agir em sede de controle normativo abstrato.

É que a autora **representa** *simples fração de categoria funcional*, o que

Ihe descaracteriza a pertinência subjetiva para efeito de legítima instauração da fiscalização concentrada de constitucionalidade, à semelhança do que esta Suprema Corte **tem decidido quanto a outras entidades de classe cuja representação abrange, tão somente, **parcela** da categoria funcional:**

“Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Legitimação ativa.

*– Falta de legitimação para propor ação direta, porquanto os Auditores Fiscais do Tesouro Nacional **não constituem uma classe, mas apenas pequena parcela** de servidores públicos **que integram** uma das diversas carreiras existentes no Poder Executivo (...).*

*Ação direta de inconstitucionalidade **não conhecida**, ficando, assim, prejudicado o pedido de liminar.”*

(ADI 591/DE, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei)

Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal, *em sucessivos pronunciamentos* a respeito da **legitimação ativa** para o processo de controle abstrato de constitucionalidade, **tem advertido** *que não se qualifica como entidade de classe para efeito* de ajuizamento da ação direta aquela associação **que congregue** agentes públicos **que constituam** – *como os* **escrivães de polícia civil** – **mera fração** de uma determinada categoria funcional:

“(...) Representação institucional de mera fração de determinada categoria funcional. Descaracterização da autora como entidade de classe. Não conhecimento da ação direta.

.....
*A circunstância de uma instituição ser integrada por servidores públicos **que constituem mera fração de determinada categoria funcional desqualifica-a**, por isso mesmo, **como entidade de classe para efeito** de instauração do controle normativo abstrato. Precedentes.”*

(RTJ 147/401, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Legitimação ativa.

*Falta de legitimação para propor ação direta, **porquanto os Auditores Fiscais do Tesouro Nacional **não** constituem uma classe, mas apenas pequena parcela** de servidores públicos **que integram** uma das diversas carreiras existentes no Poder Executivo. (...).*

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando, assim, prejudicado o pedido de liminar.”

(RTJ 138/81, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei)

“(…) *esta Corte*, em casos análogos, *tem entendido* que há entidade de classe quando a associação abarca uma categoria profissional ou econômica no seu todo, e não quando apenas abrange, ainda que tenha âmbito nacional, uma fração de uma dessas categorias.

.....
Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de liminar.”

(ADI 1.486-MC/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei)

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 32, DE 09.12.97, DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE REGULAMENTA O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.

ALEGAÇÃO DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO (ARTS. 2º, 22, I, 24, XI, E 129, III, VI E VII), AO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL (ARTS. 10, §§ 1º E 3º, 16 E 18) E À LEI COMPLEMENTAR Nº 75/93 (ARTS. 9º, I A IV, 38, IV, 57, I, ‘A’ E ‘E’).

PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA ‘AD CAUSAM’ DA AUTORA, POR NÃO REPRESENTAR UMA CLASSE, MAS UMA SUBCLASSE OU FRAÇÃO DE UMA CLASSE, PARA OS FINS DO ART. 103, IX, 2ª PARTE, DA CONSTITUIÇÃO.

1. Preliminar. A autora não representa uma entidade de classe, mas uma subclasse ou fração de uma classe, porque a associação não alberga uma categoria profissional no seu todo, *quer considerada* como a dos funcionários da Polícia Federal, *quer considerada* como a dos Delegados de Polícia, ainda que se lhe reconheça o âmbito nacional. *Precedentes.*

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida por *ilegitimidade ativa ‘ad causam’* (CF, art. 103, IX, segunda parte).”

(ADI 1.806-QO/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei)

Em tais hipóteses, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **tem negado** a essas associações **a qualidade** reclamada pelo texto constitucional (CF, art. 103, IX), **pois** agentes estatais integrantes de **determinada** categoria funcional **não formam classe alguma**, **eis** que abrangem **simples fração** de uma dessas categorias profissionais (RTJ 128/481, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – RTJ 135/853, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – RTJ 144/702, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RTJ 146/421, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – RTJ 150/715, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – RTJ 150/719, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RTJ 155/416, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – RTJ 156/26, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – ADI 2.082-MC/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.437-MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

É por tal razão que o **Plenário** desta Suprema Corte **não conheceu** de ação direta de inconstitucionalidade **promovida** pela **Associação do Ministério Público** junto aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, **exatamente por entender** que “*Os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, quer sejam considerados como membros do Ministério Público, quer como servidores do quadro próprio desses órgãos auxiliares do Poder Legislativo, não constituem, por isso mesmo, categoria funcional autônoma, mas apenas fração dela, o que torna a associação que os congrega parte ilegítima, segundo os precedentes do Supremo Tribunal Federal, para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade*” (RTJ 150/716, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – grifei).

Também, com igual fundamento, **recusou-se** legitimidade ativa à **Associação dos Juizes de Paz Brasileiros** para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, **pelo fato** de os Juizes de Paz – **embora** integrando o corpo de uma magistratura especial eletiva – **não se qualificarem** como uma categoria autônoma de membros do Poder Judiciário, **representando**, ao contrário, **expressão parcial ou mera fração** da categoria judiciária (ADI 2.082/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não foi por outro motivo que o eminente Ministro LUIZ FUX **julgou extinta a ADI** 4.632-MC/SP, de que foi Relator, ajuizada pela **Associação Nacional de Desembargadores – ANDES**, **assim se manifestando**, naquela oportunidade, **a respeito da legitimidade ativa** “*ad causam*” de referida entidade associativa:

“Não basta, assim, que a postulação seja veiculada por entidade com representatividade circunscrita apenas a parcela ou fração de determinada categoria funcional, sob pena de mitigar a necessária sintonia que deve guardar o requerente com o conjunto de anseios sociais em que se insere sua atuação.

‘In casu’, a categoria dos Desembargadores configura tão somente segmento da ampla classe dos magistrados, de modo que não goza a autora da necessária legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta.” (grifei)

Cabe assinalar, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal, em juízo plenário, **reafirmou** a jurisprudência da Corte sobre o tema, **proferindo**, então, decisão consubstanciada **em acórdão assim ementado**:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ENTIDADE DE CLASSE QUE REPRESENTA FRAÇÃO DE CATEGORIA FUNCIONAL – AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA ‘AD CAUSAM’ – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

*– Não se qualifica como entidade de classe para efeito de instauração do processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade (CF, art. 103, IX) a instituição que congregue agentes estatais que constituam mera fração de determinada categoria funcional. **Precedentes.**”*

(ADI 4.358-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – Pleno)

Esse **mesmo** entendimento **tem sido observado** por eminentes Juízes desta Suprema Corte *em sucessivos julgamentos* (**ADI 3.172/DF**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **ADI 3.321/MG**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **ADI 3.843/DF**, Rel. Min. CEZAR PELUSO – **ADI 4.311/DF**, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – **ADI 4.344/DF**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **ADI 4.473/PA**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADI 4.840/PR**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADI 4.892/DF**, Rel. Min. GILMAR MENDES, *v.g.*).

Daí a ausência de legitimidade ativa “*ad causam*” da Associação Nacional dos Escrivães de Polícia Civil **para ajuizar** a presente ação direta.

Registro, finalmente, **que a inviabilidade** da presente ação direta de inconstitucionalidade, **em decorrência** das razões ora expostas, **justifica** a seguinte observação: **no desempenho** dos poderes processuais de que dispõe, **assiste** ao Ministro Relator **competência plena** para exercer, **monocraticamente**, o controle **das ações**, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, **legitimando-se**, em consequência, os atos decisórios que, *nessa condição*, venha a praticar.

Impõe-se referir, neste ponto, **que o Pleno** do Supremo Tribunal Federal **reconheceu a inteira validade constitucional** da norma legal **que inclui** na esfera de atribuições do Relator **a competência** para negar trânsito, **em decisão monocrática**, a recursos, pedidos **ou ações**, quando incabíveis, estranhos à competência desta Corte, intempestivos, sem objeto **ou** que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência **predominante** do Tribunal (**RTJ** 139/53 – **RTJ** 168/174-175, *v.g.*).

Nem se alegue que esse preceito legal **implicaria** transgressão **ao princípio da colegialidade**, eis que o postulado em questão **sempre** restará preservado **ante a possibilidade** de submissão da decisão singular **ao controle recursal** dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, **consoante** esta Corte tem **reiteradamente** proclamado (**RTJ** **181/1133-1134**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **AI** **159.892-AgR/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RE** **302.839-AgR/GO**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, *v.g.*):

“PODERES PROCESSUAIS DO MINISTRO RELATOR E PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE

– **Assiste** ao Ministro Relator **competência plena** para exercer, **monocraticamente**, **com fundamento** nos poderes processuais de que dispõe, o **controle de admissibilidade** das ações, pedidos **ou** recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal. **Pode**, em

consequência, **negar** trânsito, **em decisão monocrática**, a ações, pedidos **ou** recursos, **quando** incabíveis, intempestivos, sem objeto **ou**, ainda, **quando** veicularem pretensão **incompatível** com a jurisprudência **predominante** na Suprema Corte. **Precedentes**.

– **O reconhecimento** dessa competência monocrática **deferida** ao Relator da causa **não transgride** o postulado da colegialidade,

*pois sempre caberá, para os órgãos colegiados do Supremo Tribunal Federal (Plenário e Turmas), **recurso** contra as decisões singulares que venham a ser proferidas por seus Juízes.”*

(MS 28.097-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 563/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 593/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 2.060/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.207/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.215/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 104-MC/SE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, v.g.), eis que, tal como já assentou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro “não subtrai ao Relator da causa o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, entre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta” (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, e pelas razões expostas, não conheço desta ação direta de inconstitucionalidade, **eis que falece legitimidade ativa “ad causam” à autora **para fazer instaurar**, perante o Supremo Tribunal Federal, **o processo de controle normativo abstrato, restando prejudicado**, em consequência, **o exame** do pedido de medida cautelar, **inviabilizando-se, ainda, a análise** dos pedidos formulados **na Petição nº 51177 e na Petição nº 55387.****

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 06 de agosto de 2020.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator