

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.788 PARÁ**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS  
ESTADUAIS - ANAMAGES  
**ADV.(A/S)** : GUSTAVO ALEXANDRE MAGALHÃES E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais - ANAMAGES, contra o art. 1º da Lei paraense 7.621, de 18/4/2012, que conferiu nova redação ao *caput* do art. 189 da Lei 5.008, de 10/12/1981, que dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado do Pará.

Destaco o teor do dispositivo impugnado:

*“Art. 1º O caput e os §§1º, 3º e 5º do art. 189, do Código Judiciário do Estado do Pará (Lei nº 5.008, de 10/12/1981) passarão a ter a seguinte redação:*

*‘Art.189. Ao provimento inicial de Comarca ou Vara e à promoção precederá a remoção, providenciando-se os anúncios previstos no §2º deste artigo’”.*

Ressalta a associação requerente que a nova redação do artigo questionado traz previsão expressa *“de que antes de se realizar (sic) as promoções ou o provimento inicial para determinada vaga, será realizado concurso de remoção”*.

No entanto, sustenta, em síntese, que o preceito questionado ofende o *caput* do art. 93 da Carta Maior, no qual está prevista a edição de lei complementar que disporá sobre o Estatuto da Magistratura, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal.

**ADI 4788 / PA**

Afirma, nesse sentido, que esta Corte, além de já possuir entendimento pacificado no sentido de que, até o advento da mencionada lei complementar, o Estatuto da Magistratura será disciplinado pelas disposições contidas na Lei Complementar 135/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN), já assentou que as leis de organização judiciária dos Estados-membros não podem versar sobre as questões inerentes àquele Estatuto, sob pena de violação do já mencionado dispositivo constitucional.

Alega, mais, que o tema debatido já foi objeto de regulamentação pelo art. 81 da Lei Complementar 135/1979, que assim estabelece:

*“Art. 81 - Na Magistratura de carreira dos Estados, ao provimento inicial e à promoção por merecimento precederá a remoção.*

*§ 1º - A remoção far-se-á mediante escolha pelo Poder Executivo, sempre que possível, de nome constante de lista tríplice, organizada pelo Tribunal de Justiça e contendo os nomes dos candidatos com mais de dois anos de efetivo exercício na entrância.*

*§ 2º - A juízo do Tribunal de Justiça, ou de seu órgão especial, poderá, ainda, ser provida, pelo mesmo critério fixado no parágrafo anterior vaga decorrente de remoção, destinando-se a seguinte, obrigatoriamente, ao provimento por promoção” (sublinhei).*

Dessa forma, conclui que:

*“Conforme se vê da leitura do dispositivo acima transcrito, em caso de surgimento de vaga ou instalação de vara ou comarca, para fins do seu preenchimento, o Estatuto da Magistratura conferiu precedência à remoção em face do provimento inicial e da promoção por merecimento. **Ou seja, a remoção não terá precedência em face da promoção pelo critério de antiguidade, mas sim apenas quando esta se der pelo critério de merecimento.***

*27. Por outro lado, o art. 1º da Lei n.º 7.621, de 18 de abril de 2012, ao alterar o caput do art. 189 da Lei n.º 5.008 conferiu à remoção precedência absoluta, ou seja, tanto em face do provimento*

**ADI 4788 / PA**

*inicial, como em face das promoções por merecimento ou antiguidade”*  
(grifos no original).

À luz desses fundamentos, pleiteia o deferimento de medida liminar para o fim de suspender a aplicação do dispositivo questionado.

Justifica a existência do *periculum in mora* pelo fato de ter havido recente publicação de editais para remoções de juízes de direito com previsão de vagas que deveriam ser destinadas, primeiramente, à promoção por antiguidade, em claro confronto com o texto da LOMAN, com a Carta da República e com o entendimento firmado por esta Casa. Assevera, nessa senda, que

*“a não suspensão cautelar do dispositivo em questão trará prejuízos irreparáveis aos magistrados. Basta imaginar que a eles não será assegurado o exercício do direito de precedência da promoção por antiguidade em face da remoção, situação essa praticamente irreversível ao final da presente ação direta de inconstitucionalidade”.*

Pugna, ao final, seja declarada a inconstitucionalidade do preceito questionado, para que seja fixado, em definitivo, o entendimento de que a interpretação que acrescenta a promoção por antiguidade às hipóteses em que a remoção terá prevalência ofende o disposto no *caput* do art. 93 da Carta Maior.

Adotei o procedimento previsto no artigo 10, *caput* e § 1º, da Lei 9.868/99, solicitando informações, bem como as manifestações sucessivas da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará prestou informações, nas quais afirmou, em suma, que a alteração legislativa objetivou compatibilizar o ordenamento jurídico local à interpretação conferida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ ao art. 81, e seus parágrafos, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN.

**ADI 4788 / PA**

Sustentou ainda, diante da autonomia legislativa conferida pelo texto constitucional aos Estados-membros, a autorização para a edição da legislação impugnada.

O Governador do Estado, por sua vez, assentou, além da ilegitimidade ativa da requerente, que as razões expostas na inicial não versam sobre qualquer ofensa direta ao texto constitucional, haja vista refletirem, tão somente, conflito de legalidade que enseja a interpretação de ato normativo secundário, o que, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, implica no não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

Disse, mais, que a deliberação contida no dispositivo questionado, *verbis*,

*“vem atender o direcionamento dado pelo próprio Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo nº 0005245-70.2010.2.00.0000, julgado em 13.03.2012, que dispôs que cada Tribunal Estadual pode ampliar os efeitos do art. 81 da LOMAN, a fim de atender a realidade de cada Tribunal.*

*(...)*

*Eis assim que o Conselho Nacional de Justiça reconheceu a possibilidade de lei estadual prevalecer sobre a regra genérica estabelecida pela LOMAN”.*

Alegou, ainda, que a legislação atacada, além de se conformar com as disposições dos arts. 23, 25 e 125, todos da CF, coaduna-se com as determinações contidas na Resolução 32, de 10/4/2007, do CNJ, e que, por esse motivo, não há falar em sua inconstitucionalidade, haja vista permanecer íntegra a regra administrativa de abrangência nacional e pelo fato de que

*“a LOMAN não vigora, isolada e absoluta, na medida em que os*

**ADI 4788 / PA**

*arts. 92, I-A e 103, B, § 4º da CF/88 estipulam que o CNJ possui atribuições para 'controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e dos deveres funcionais dos juízes'".*

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, por ilegitimidade ativa da requerente, por ser ela representante de apenas fração da categoria funcional dos magistrados, e, caso assim não se entenda, pelo deferimento do pedido de medida cautelar.

A Procuradoria Geral da República, por seu turno, opinou pelo deferimento do pedido de medida cautelar, em parecer assim ementado:

*"Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Norma paraense. Magistrados. Precedência da remoção sobre o provimento inicial e a promoção. Descompasso parcial com a Loman, que exclui a promoção por antiguidade da necessidade de prévia remoção. Inobservância à reserva de lei complementar destinada ao Estatuto da Magistratura, cuja iniciativa é do Supremo Tribunal Federal (art. 93, caput, CR). Parecer pelo deferimento do pedido de medida cautelar".*

É o relatório necessário.

Decido.

Extraio do Estatuto Social da associação requerente, acostado aos autos:

*"Art. 2º – São finalidades da Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES:*

*a) defender os direitos, garantias, prerrogativas, autonomia, interesses e reivindicações dos magistrados que integram a Justiça dos Estados da Federação e do Distrito Federal e Territórios, ativos e aposentados, e de seus pensionistas;*

*(...)*

*Art. 5º – O quadro associativo da ANAMAGES compõe-se das*

**ADI 4788 / PA**

*seguintes categorias:*

*I – associados efetivos – os magistrados estaduais e do Distrito Federal e Territórios, ativos e aposentados, bem como seus pensionistas, cônjuge ou companheiro(a) supérstite do(a) magistrado(a) estadual falecido(a);*

*II – associados agregados – os pensionistas de associado falecido que não se enquadrem na hipótese do inciso anterior;*

*III – afiliadas – as associações estaduais de magistrados;*

*IV – sócios honorários – aqueles que, pelos seus merecimentos científicos ou jurídicos, assim forem declarados pela Diretoria Executiva, com a aprovação do Conselho Deliberativo;*

*V – sócios beneméritos – aqueles que fizeram donativos ou prestarem serviços considerados relevantes à Magistratura estadual ou ao Poder Judiciário, mediante proposta da Diretoria Executiva e aprovação do Conselho Deliberativo.*

*VI – sócios facultativos – magistrados em geral e não pertencentes aos quadros da Justiça Estadual e do Distrito Federal e Territórios.*

*Parágrafo único – Poderão requerer a inclusão como associados efetivos os integrantes da Justiça Estadual e do Distrito Federal e Territórios que se exonerarem de seus cargos para ocupar vaga nos Tribunais Superiores” (grifei).*

A jurisprudência da Corte é firme no sentido de que somente se considera entidade de classe aquela que reúna membros que se dedicam a uma só e mesma atividade profissional ou econômica, conforme se verifica nas decisões dos seguintes julgados: ADI 3.900/AM, Redator para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, ADI 941/DF, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.804/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 31/DF, Rel. Min. Nelson Jobim.

É dizer, configurada a heterogeneidade da associação requerente, evidencia-se sua ilegitimidade ativa para propor ações de controle abstrato de constitucionalidade.

No caso, a associação representa, conforme seu estatuto, pessoas

**ADI 4788 / PA**

estranhas à classe dos magistrados estaduais, prevendo, inclusive, entre suas finalidades, a defesa de seus interesses, fato esse que impede sua caracterização como representante de uma classe profissional bem definida. Nesse sentido, cito, por oportuno, trecho da decisão proferida pelo Min. Celso de Mello na ADI 835/DF:

“(...)

*Cabe assinalar, ainda, para além do hibridismo dessa composição social, que os estatutos da autora admitem, como associados, pessoas físicas que sequer pertencem a uma categoria econômica específica, como ‘os filhos, genros e noras de proprietários ...’ (art. 7º, § 1º), o que também se revela suficiente para deslegitimar, a UDR, ao exercício da prerrogativa de fazer instaurar o concernente processo de controle normativo abstrato, tal como bem ressaltou a douta Procuradoria-Geral da República.*

*Cumprir ter presente, bem por isso, a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, cuja orientação - reiterada em sucessivas decisões - tem advertido falecer, a entidades que apresentem composição híbrida, a necessária qualidade para agir em sede de controle normativo abstrato, pois, sob tal circunstância, o caráter heterogêneo do quadro social desqualifica essas instituições para a pertinente instauração do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade (RTJ 152/782, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 49-DF Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - ADI 271-DF (Medida Cautelar), Rel. Min. MOREIRA ALVES - ADI 444-DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES - ADI 1.340-MG, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - ADI 1.387-DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - ADI 1.409-ES, Rel. Min. MOREIRA ALVES - ADI 1.412-DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - ADI 1.427-PE (Medida Cautelar), Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - ADI 1.471-DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - ADI 1.565-PE, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - ADI 1.532-MG, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - ADI 2.205-SP, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - ADI 2.360-MS (Medida Cautelar), Rel. Min. MOREIRA ALVES).*

(...)” (grifos no original).

**ADI 4788 / PA**

Observo, outrossim, analisados os documentos apresentados pela requerente a fim de demonstrar o atendimento ao requisito da legitimidade ativa para a propositura desta ação direta (estatuto social e ata de posse da diretoria), não ter sido juntado o registro competente da efetiva participação de seus membros associados, tampouco o rol que os identifique, imprescindíveis à comprovação da adequada representatividade da postulante. Nesse sentido: ADI 4.547/CE, Rel. Min. Marco Aurélio, e ADI 4.212/DF, Rel. Min. Rosa Weber.

Com efeito, nos termos do entendimento firmado pelo Tribunal, a mera declaração formal em estatuto da abrangência nacional da entidade de classe não é suficiente para a comprovação de sua legitimidade ativa. É necessário que essa circunstância seja demonstrada de forma inequívoca. Nessa linha, transcrevo trecho do voto proferido pelo Min. Cezar Peluso na ADI 3.617-AgR/DF:

*“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 conseqüente 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*



**ADI 4788 / PA**

*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 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".*

Sobre esse requisito, ainda, assim se manifestou o Min. Cezar Peluso em decisão proferida na ADI 3.843/DF:

*"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.*

*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*

**ADI 4788 / PA**

interesses destes". (grifos meus).

Destaco, por fim, a ementa do julgamento da ADI 108/DF, Rel. Min. Celso de Mello:

*"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).*

*- O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em sucessivos pronunciamentos a propósito do tema, que não se qualificam como entidades de classe aquelas que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras associações de associações. Em tais hipóteses, tem-se-lhes negado a qualidade reclamada pelo texto constitucional, pois pessoas jurídicas, ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas, não formam classe alguma. Precedentes.*

*A jurisprudência desta Corte tem salientado, ainda, que pessoas jurídicas de direito privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, desqualificam-se - precisamente em função do hibridismo dessa composição - como instituições de classe, cuja noção conceitual reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas*

**ADI 4788 / PA**

*constituídas para representá-los. Precedentes.*

*- Entidades internacionais, que possuam uma Seção Brasileira domiciliada em território nacional, incumbida de representá-las no Brasil, não se qualificam, para os efeitos do art. 103 da Constituição, como instituições de classe.*

*A composição heterogênea de associação que reúna, em função de explícita previsão estatutária, pessoas vinculadas a categorias radicalmente distintas, atua como elemento descaracterizador da sua representatividade.*

*Não se configuram, em consequência, como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes. Falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fator necessário de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe.*

*- 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 profissionais amplamente disseminadas no território nacional. Precedente: ADIN-386" (grifei).*

Isso posto, em face da manifesta ilegitimidade *ad causam* da requerente, julgo extinta esta ação direta de inconstitucionalidade, sem resolução de mérito (RISTF, art. 21, § 1º).

Publique-se.

**ADI 4788 / PA**

Arquivem-se.

Brasília, 9 de abril de 2013.

**Ministro RICARDO LEWANDOWSKI**

- Relator -