

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.761 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MEDICOS COM  
EXPERTISE DE POS GRADUACAO  
**ADV.(A/S)** : BRUNO REIS DE FIGUEIREDO  
**ADV.(A/S)** : FELIPE LECIO OLIVEIRA CATTONI DINIZ  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CADASTRO NACIONAL DE ESPECIALISTAS DOS PROFISSIONAIS MÉDICOS (DECRETO Nº 8.516/2015). ABRAMEPO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*.

**I - O CASO EM ANÁLISE**

Insurge-se a autora contra normas do Decreto nº 8.516/2015 que regulamenta, entre os Médicos, a formação do Cadastro Nacional de Especialistas.

**II - RAZÕES DE DECIDIR**

*Ausência de legitimação ativa ad causam. A Associação Brasileira de Médicos com Expertise de Pós-Graduação (Abramepo) não configura entidade de classe de âmbito nacional. Inexistência de atuação transregional em, pelo menos, nove Estados da Federação.*

*A simples dispersão geográfica de associados pelo território nacional não é elemento suficiente, por si só, para demonstrar o perfil nacional da entidade de classe. A*

caracterização do requisito espacial (caráter nacional) exigido das entidades de classe para efeito de instauração do controle concentrado (CF, art. 103, IX) pressupõe a comprovação da existência de **atuação concreta e efetiva** da entidade de classe **em cada um** dos nove Estados-membros, não bastando, para esse efeito, a mera alegação genérica da existência de associados dispersos pelo território nacional.

### III - DISPOSITIVO

Ação direta **não** conhecida.

### DECISÃO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MÉDICOS COM EXPERTISE DE PÓS-GRADUAÇÃO (ABRAMEPO) contra os arts. 2º, parágrafo único, e 3º, ambos do Decreto presidencial nº 8.516/2015, que *“regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas”*.

Transcrevo o teor dos dispositivos impugnados:

#### Decreto nº 8.516, de 10 de setembro de 2015

.....  
Art. 2º (...)

Parágrafo único. Para fins do disposto neste Decreto, o título de especialista de que tratam os § 3º e § 4º do art. 1º da Lei nº 6.932, de 1981, é aquele concedido pelas sociedades de especialidades, por meio da Associação Médica Brasileira - AMB, ou pelos programas de residência médica credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica - CNRM.

## ADI 7761 MC / DF

Art. 3º O Cadastro Nacional de Especialistas constituirá a base de informação pública oficial na qual serão integradas as informações referentes à especialidade médica de cada profissional médico constantes nas bases de dados da CNRM, do Conselho Federal de Medicina - CFM, da AMB e das sociedades de especialidades a ela vinculadas.

Parágrafo único. Além do disposto no caput , o Cadastro Nacional de Especialistas também conterà informações sobre o profissional médico provenientes dos órgãos e das entidades referidos nos § 1º a § 4º do art. 8º, que não configuram especialidade médica, mas que sejam relevantes para o planejamento das políticas de saúde e de educação e se refiram à formação acadêmica e à atuação desses profissionais.

A requerente, à luz dos arts. 5º, II, 19, II, 22, XVI, 37 e 84, IV, da Constituição da República, sustenta que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal e material. Argumenta que o Decreto nº 8.516/15 *“exorbita a sua natureza regulamentar”*, bem como *“exclui a possibilidade dos médicos pós-graduados que não são registrados junto ao AMB (Associação Médica Brasileira) de participarem na formação do Cadastro Nacional de Especialistas”*.

Busca-se, cautelarmente, a suspensão da eficácia jurídica dos dispositivos impugnados e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, parágrafo único, e do art. 3º, ambos do Decreto nº. 8.516/2015.

Breve o relatório, aprecio a admissibilidade do pedido.

### AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM

Consta da inicial que a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MÉDICOS COM EXPERTISE DE PÓS-GRADUAÇÃO (ABRAMEPO) é uma entidade de âmbito nacional, fundada em 2017, com a finalidade estatutária de garantir os direitos dos médicos pós-graduados e pós-graduandos.

Sustenta-se que o caráter nacional da entidade associativa estaria

## ADI 7761 MC / DF

comprovado em face da existência de “*vários associados espontâneos em todo o território nacional*”.

Ainda defendendo o caráter nacional da entidade, alude à circunstância dos órgãos diretivos da associação (diretoria e conselho fiscal) serem integrados por pessoas oriundas de, pelo menos, seis Estados brasileiros (Rio de Janeiro, Acre, Santa Catarina, Mato Grosso, São Paulo e Pernambuco).

Por fim, alega que a Associação conta atualmente com aproximadamente 700 associados, já tendo figurado até mesmo como autora de ação coletiva ajuizada em defesa dos direitos e interesses coletivos dos seus membros.

Feito esse breve esboço, considero que a entidade associativa autora carece de legitimidade ativa *ad causam*, por não satisfazer o requisito constitucional da espacialidade.

Como se sabe, a jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que a legitimação ativa das entidades de classe, para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe a satisfação do requisito constitucional da espacialidade — **caráter nacional das entidades de classe** (CF, art. 103, IX) —, evidenciado pela comprovação da atuação transregional da associação e de sua representatividade em, pelo menos, um terço dos Estados brasileiros (ADI 108-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13.4.1992).

Cabe indagar, no entanto, se o simples fato de existirem, entre os associados da autora, pessoas com naturalidade oriunda de nove Estados diferentes (1/3 dos Estados) bastaria para conferir-lhe o *status* de entidade de classe de caráter nacional? Entendo que não.

Com efeito, **a personalidade jurídica das associações não se confunde com a dos seus associados**. Por isso, não se define o âmbito espacial de uma pessoa jurídica com base na origem dos seus membros.

A espacialidade é um atributo da personalidade das pessoas naturais e jurídicas. Com relação às associações, esse atributo diz respeito ao vínculo da entidade associativa com um determinado território,

## ADI 7761 MC / DF

podendo esse liame resultar do estabelecimento de **sede, diretorias ou órgãos administrativos** (domicílio natural — CC, art. 75, IV) ou **do desempenho de suas atividades associativas** (domicílio legal — CC, art. 75, §§ 1º e 2º).

Desse modo, o primeiro dado objetivo a ser considerado, para efeito de averiguação da existência de representatividade adequada das associações em determinado Estado-membro, é o funcionamento de diretorias e órgãos administrativos no território estadual (CC, art. 75, IV).

É que os associados, por si, sem a estrutura orgânica da associação, não exercem, em nome da entidade associativa, a defesa dos interesses da classe. O simples fato de existirem associados residentes em determinado Estado não significa que lá a categoria esteja sendo efetivamente representada pela entidade de classe. Exige-se uma estrutura minimamente organizada, capaz de atender e dar voz aos associados locais, de modo que os interesses e as circunstâncias regionais sejam considerados no contexto dos debates de amplitude nacional.

Outro aspecto de grande relevo é o desempenho efetivo das atividades associativas no território estadual. Não basta ocorrerem fatos de potencial interesse da classe para que se considere automaticamente estendida a dimensão espacial da associação até a região em questão. É preciso indagar sobre a existência de vínculos efetivos entre a associação e seu âmbito territorial de atuação, evidenciados pela atuação concreta da entidade associativa na região.

Perquire-se, sobre esse aspecto, se os associados locais tem a capacidade institucional de reunirem-se entre si e deliberarem sobre os interesses locais; manter relações com órgãos ou entidades públicas ou privadas no plano regional; administrarem patrimônio, rendas ou receitas societárias; responderem pelas obrigações contraídas pela associação; entre outros fatores reveladores da existência de efetiva atividade associativa em âmbito regional.

**Em suma**, a caracterização do requisito espacial (caráter nacional) exigido das entidades de classe para efeito de instauração do controle

## ADI 7761 MC / DF

concentrado (CF, art. 103, IX) pressupõe a comprovação da existência de **atuação concreta e efetiva** da entidade de classe **em cada um** dos nove Estados-membros, não bastando, para esse efeito, a mera alegação genérica da existência de associados dispersos pelo território nacional.

No caso, a ABRAMEPO reivindica a qualidade de entidade de classe de âmbito nacional com base na alegação de que possui aproximadamente 700 associados em, pelo menos, 10 Estados brasileiros.

**Como visto, a simples dispersão geográfica de associados pelo território nacional não é elemento suficiente, por si só, para demonstrar o perfil nacional da entidade de classe.**

De acordo com o relatório de Demografia Médica no Brasil (2020) — elaborado em conjunto pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) e a Universidade de São Paulo (USP) —, em novembro de 2020, **havia 547.344 médicos registrados no Brasil, sendo que a maioria dos médicos possui alguma especialidade (61,4%), totalizando, à época, 293.064 profissionais com um ou mais títulos de especialista.**

A entidade associativa autora, segundo alega, congrega aproximadamente 700 profissionais **o que representa apenas 0,1% dos médicos brasileiros ou 0,2% dos especialistas registrados no Brasil.** Daí se vê que a ausência de estruturas administrativas e orgânicas nos Estados em que alega atuar apenas reflete o fato de a entidade ainda não ter atingido, em tais localidades, a representatividade que afirma possuir.

Nos processos coletivos, como o de controle de constitucionalidade, a **representatividade adequada** (*“adequacy of representation”*) significa a capacidade dos legitimados ativos para **representar os interesses de todos** os membros do grupo ou classe envolvidos na ação. O controle judicial dessa legitimação extraordinária é necessário para **evitar conflitos de interesses** entre o representante processual e os membros do grupo ou categoria representados, garantindo-se que as decisões sejam tomadas no melhor interesse de todos.

Sob essa perspectiva, admitir-se a legitimação extraordinária da ABRAMEPO significa atribuir-lhe a representação em juízo de interesses de

## ADI 7761 MC / DF

uma comunidade muito mais ampla do que a dos seus associados, fazendo instaurar um processo coletivo em que a maioria dos membros do grupo, categoria ou classe não estarão sendo efetivamente representados ou estarão sendo substituídos, até mesmo, por quem defende interesses possivelmente contrários aos seus.

De outro lado, o fato de órgãos judiciários de primeira instância terem reconhecido à ABRAMEPO legitimação para ajuizar ações coletivas e praticar atos extrajudiciais em defesa dos interesses e direitos da categoria não importa no reconhecimento da mesma legitimidade extraordinária em relação ao controle concentrado de constitucionalidade.

É que a legitimidade para a propositura de ação civil pública além de ser muito mais ampla (exigindo-se das associações apenas a constituição há uma ano e a inclusão, entre suas finalidades estatutárias, da proteção aos interesses da categoria — Lei nº 7.347/85, art. 5º, V, “a” e “b”) também se dá “*ope legis*”, não cabendo, como ocorre no controle concentrado, o escrutínio judiciário do requisito da representatividade adequada (“*ope judicis*”).

Há a considerar, ainda, outro aspecto capaz de afastar, por si só, a configuração da legitimação ativa da autora.

Refiro-me ao fato de que se acha consolidada na jurisprudência desta Corte orientação no sentido de que o **caráter fragmentário das associações de classe** descaracteriza o atributo da representatividade adequada para o controle concentrado de constitucionalidade. Nessa linha:

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

## ADI 7761 MC / DF

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 4358 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13-08-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 05-09-2014 PUBLIC 08-09-2014)

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES DE SEGURANÇA DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL – AGEPOLJUS. FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE OFICIAIS DE JUSTIÇA AVALIADORES FEDERAIS – FENASSOJAF. ENTIDADES DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. FRAÇÃO DAS CATEGORIAS AFETADAS PELA NORMA IMPUGNADA. REQUISITO DA REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA SOB ASPECTO SUBJETIVO. DESATENDIDO. ARTS. 2º, IX, E 4º DA LEI Nº 9.868/1999 E 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CARÊNCIA DA AÇÃO. PRECEDENTES. NÃO PROVIMENTO.

1. Na esteira da jurisprudência do STF, a legitimação ativa especial conferida às entidades de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX, in fine) supõe adequada representatividade, tanto sob o aspecto objetivo quanto o subjetivo.

2. **Ao representarem apenas fração das categorias profissionais afetadas pela norma questionada, carecem, as autoras, da representatividade adequada para impugná-la, sob o ângulo subjetivo.** Precedentes: ADI 5649-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 24.9.2020; ADI 6234-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 12.5.2020; ADI 4758, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 06.3.2020; ADI 4311-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 06.3.2020; ADI 5419-AgR/DF, Rel. Ministro Luiz Fux, DJe 03.4.2019; ADI 5448-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli,



## ADI 7761 MC / DF

DJe 01.3.2017.

3. Agravo regimental conhecido e não provido.

(ADI 5785 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 26-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 09-11-2020 PUBLIC 10-11-2020)

Ementa: 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 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

## ADI 7761 MC / DF

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 4372, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 06-03-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 25-09-2014 PUBLIC 26-09-2014)

É precisamente o que ocorre na espécie, pois a categoria representada pela autora (médicos com expertise de pós-graduação) corresponde apenas a **fração ou parcela** da comunidade dos médicos no Brasil.

Sendo assim, por ausência dos requisitos necessários à configuração da legitimação ativa *ad causam*, **não conheço** da ação direta.

Publique-se.

Brasília, 17 de dezembro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*