

20/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.291 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : **INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDECON**
ADV.(A/S) : **SÉRGIO BRAGATTE E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI**
ADV.(A/S) : **LUIZ CARLOS STURZENEGGER**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJ/BRASIL**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA CONVERTIDA EM LEI. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA PARLAMENTAR SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM O OBJETO DO ATO NORMATIVO. LEI DE CONVERSÃO PROMULGADA APÓS A DATA DE JULGAMENTO DA ADI Nº 5.127/DF. AÇÃO IMPROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDECON) contra o art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014, que alterou os artigos 2º, *caput*, §§2º e 4º; 3º, *caput*, §§9º a 15; 4º; 5º; 6º-A; e 7º-A, todos do Decreto-lei nº 911, de 1969, que regulam o procedimento de busca e apreensão em alienações fiduciárias.

2. O requerente sustenta a inconstitucionalidade formal do art. 101 da Lei nº 13.043, 2012, considerando que o dispositivo seria resultado de emenda legislativa inserida no processo de conversão da Medida Provisória nº 651, de 2014, sem guardar a devida pertinência temática.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Há duas questões em discussão: (i) saber se as alterações promovidas pelo art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014 no

ADI 5291 / DF

procedimento da ação de busca e apreensão em alienações fiduciárias (Decreto-lei nº 911, de 1969) são compatíveis com a Constituição; e (ii) saber se a introdução do dispositivo impugnado por meio de emenda legislativa ao projeto de conversão em lei da Medida Provisória nº 651, de 2014, respeitou o disposto nos artigos 59 e 62 da Constituição, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. *Preliminar. Regularidade da representação da requerente.* Analisando a procuração juntada aos autos pela requerente, constata-se que a ação direta foi protocolizada por advogado regularmente constituído e com poderes específicos para impugnar a inconstitucionalidade da Lei nº 13.043, de 2014. Preliminar rejeitada.

5. *Preliminar. Legitimidade ativa.* A jurisprudência desta Corte vem evoluindo para admitir a interpretação extensiva dos legitimados previstos no art. 103, inciso IX, da Constituição, permitindo uma maior abertura da Corte Constitucional aos diversos setores da sociedade. Nada obstante, é necessário que as entidades demonstrem possuir abrangência nacional e pertinência temática com o objeto da ação.

6. *Mérito.* Ao julgar a ADI nº 5.127/DF (Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15/10/2015, p. 11/05/2016), o Supremo Tribunal Federal fixou a tese da vedação ao denominado “*contrabando legislativo*”, ao determinar que “[*viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória*”.

7. *Mérito.* Embora o “*contrabando legislativo*” ou a “*emenda jabuti*” tenham sido declaradas inconstitucionais pela Corte, o Plenário do Supremo decidiu por modular os efeitos da tese fixada, mantendo-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática que tenham sido promulgadas até a data do julgamento da ADI nº 5.127/DF - isto é, 15 de

ADI 5291 / DF

outubro de 2016.

9. *Mérito*. No presente caso, a Lei nº 13.043, de 2014 (decorrente da conversão em lei da Medida Provisória nº 651, de 2014), foi promulgada em 13 de novembro de 2014, ou seja, em data anterior ao termo fixado pela modulação de efeitos na ADI nº 5.127/DF.

11. *Mérito*. Portanto, ainda que se pudesse argumentar a ausência de pertinência temática ou afinidade lógica entre o art. 101 da Lei nº 13.043, de 2014 e o texto original da Medida Provisória nº 651, de 2014, o exame da questão fica prejudicado diante da modulação de efeitos levada a cabo pelo Plenário desta Corte na ADI nº 5.127/DF.

IV. DISPOSITIVO

12. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, caput; 2º; 5º, LIV; 59; 62; 64 a 66. Lei nº 9.868/1999, art. 27.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 5.127/DF, Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Plenário, j. 15.10.2015, p. 11.05.2016.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na Sessão Virtual de 10 a 17 de outubro de 2025, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 20 de outubro de 2025.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.291 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDECON
ADV.(A/S)	: SÉRGIO BRAGATTE E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJ/BRASIL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDECON) contra o art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014, que alterou os artigos 2º, *caput*, §§2º e 4º; 3º, *caput*, §§9º a 15; 4º; 5º; 6º-A; e 7º-A, todos do Decreto-lei nº 911, de 1969.

2. Eis o teor do ato normativo impugnado:

“Art. 101. O Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 2º No caso de inadimplemento ou mora nas obrigações contratuais garantidas mediante alienação fiduciária, o proprietário fiduciário ou credor poderá vender a coisa a terceiros, independentemente de leilão, hasta pública, avaliação prévia ou qualquer outra medida judicial ou extrajudicial, salvo disposição expressa em contrário prevista no contrato, devendo aplicar o preço da venda no pagamento de seu crédito e das despesas decorrentes e entregar ao devedor o saldo apurado, se

ADI 5291 / DF

houver, com a devida prestação de contas.

.....

§ 2º A mora decorrerá do simples vencimento do prazo para pagamento e poderá ser comprovada por carta registrada com aviso de recebimento, não se exigindo que a assinatura constante do referido aviso seja a do próprio destinatário.

.....

§ 4º Os procedimentos previstos no caput e no seu § 2º aplicam-se às operações de arrendamento mercantil previstas na forma da Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974.' (NR)

'Art. 3º O proprietário fiduciário ou credor poderá, desde que comprovada a mora, na forma estabelecida pelo § 2º do art. 2º , ou o inadimplemento, requerer contra o devedor ou terceiro a busca e apreensão do bem alienado fiduciariamente, a qual será concedida liminarmente, podendo ser apreciada em plantão judiciário.

.....

§ 9º Ao decretar a busca e apreensão de veículo, o juiz, caso tenha acesso à base de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM, inserirá diretamente a restrição judicial na base de dados do Renavam, bem como retirará tal restrição após a apreensão.

§ 10. Caso o juiz não tenha acesso à base de dados prevista no § 9º , deverá oficiar ao departamento de trânsito competente para que:

I - registre o gravame referente à decretação da busca e apreensão do veículo; e

II - retire o gravame após a apreensão do veículo.

§ 11. O juiz também determinará a inserção do mandado a que se refere o § 9º em banco próprio de mandados.

ADI 5291 / DF

§ 12. A parte interessada poderá requerer diretamente ao juízo da comarca onde foi localizado o veículo com vistas à sua apreensão, sempre que o bem estiver em comarca distinta daquela da tramitação da ação, bastando que em tal requerimento conste a cópia da petição inicial da ação e, quando for o caso, a cópia do despacho que concedeu a busca e apreensão do veículo.

§ 13. A apreensão do veículo será imediatamente comunicada ao juízo, que intimará a instituição financeira para retirar o veículo do local depositado no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 14. O devedor, por ocasião do cumprimento do mandado de busca e apreensão, deverá entregar o bem e seus respectivos documentos.

§ 15. As disposições deste artigo aplicam-se no caso de reintegração de posse de veículos referente às operações de arrendamento mercantil previstas na Lei no 6.099, de 12 de setembro de 1974.' (NR)

'Art. 4º Se o bem alienado fiduciariamente não for encontrado ou não se achar na posse do devedor, fica facultado ao credor requerer, nos mesmos autos, a conversão do pedido de busca e apreensão em ação executiva, na forma prevista no Capítulo II do Livro II da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.' (NR)

'Art. 5º Se o credor preferir recorrer à ação executiva, direta ou a convertida na forma do art. 4º, ou, se for o caso ao executivo fiscal, serão penhorados, a critério do autor da ação, bens do devedor quantos bastem para assegurar a execução.

.....' (NR)

'Art. 6º-A. O pedido de recuperação judicial ou extrajudicial pelo devedor nos termos da Lei nº 11.101, de 9 de

ADI 5291 / DF

fevereiro de 2005, não impede a distribuição e a busca e apreensão do bem.’

‘Art. 7º-A. Não será aceito bloqueio judicial de bens constituídos por alienação fiduciária nos termos deste Decreto-Lei, sendo que, qualquer discussão sobre concursos de preferências deverá ser resolvida pelo valor da venda do bem, nos termos do art. 2º.’

3. Inicialmente, a requeira argumenta possuir legitimidade ativa para propor a presente ação direta, afirmando ser *“associação regularmente constituída, sem fins lucrativos, com o fim de defender os direitos e interesses dos consumidores no âmbito nacional”* (e-doc. 1, p. 2). Além disso, justifica a existência de pertinência temática com o objeto da ação, aduzindo que *“[n]o caso em concreto a relação de pertinência temática encontra-se evidente entre a finalidade institucional do autor e o artigo 101 da Lei 13.043/2014, na medida em que a norma legal reflete diretamente no interesse dos consumidores, objeto da atuação regular do Instituto autor”* (e-doc. 1, p. 4).

4. Quanto ao mérito, a requeira inicia sua argumentação apresentando as inovações trazidas pelo art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014 (decorrente da conversão em lei da Medida Provisória nº 651, de 2014) ao procedimento da ação de busca e apreensão. Segundo o IDECON, as inovações introduzida no Decreto-lei nº 911, de 1969, seriam as seguintes: (i) a constituição em mora do devedor por aviso de recebimento para as ações de busca e apreensão em alienação fiduciária e arrendamento mercantil (art. 2º, *caput* e §2º); (ii) a possibilidade de propositura de ação de busca e apreensão de bens garantidos por alienação fiduciária durante o plantão judiciário (art. 3º, *caput*); (iii) a alteração no processo de busca e apreensão de veículos garantidos por meio de alienação fiduciária (art. 3º, §§9º a 15); (iv) a alternativa conferida ao credor de converter a busca e apreensão em ação executiva, a fim de satisfazer seu crédito, e não mais em ação de depósito (art. 4º); e (v) a viabilidade de se propor diretamente

ADI 5291 / DF

a ação de execução do bem garantido por alienação fiduciária, sem a necessidade de prévio ajuizamento da ação de busca e apreensão (art. 5º).

5. De acordo com a requerente, *“[d]as alterações havidas, a conclusão que se permite é a de que, de fato, as alterações introduzidas pelo artigo 101 da Lei 13.043/2014, ao contrário das reformas, que sempre procuraram consolidar o entendimento jurisprudencial, esta, na verdade, vem claramente realizar uma maior proteção ao credor, essencialmente instituições financeiras/bancos, em detrimento do devedor, essencialmente consumidores (protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor)”* (e-doc. 1, p. 12).

5. Em seguida, o IDECON aduz a inconstitucionalidade formal do art. 101 da Lei nº 13.043, 2012, considerando que o dispositivo seria resultado de emenda legislativa inserida no processo de conversão da MP nº 651, de 2014, sem guardar a devida pertinência temática - o que violaria o disposto no art. 59 e 62 da Constituição, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

6. Conforme aludido pela requerente, *“a Ementa original da proposição legislativa originária era apenas no tocante ‘os fundos de renda fixa, integralização de cotas; tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; isenção do IR sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e medias’, entretanto, foram oferecidas mais de 334 emendas parlamentares ao projeto original, todas de matéria diversa sobre a ementa original”* (e-doc. 1, p. 13).

7. Ao final, foram formulados os seguintes pedidos:

“Posto isto, distribuída e autuada a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Instituto autor requer:

[...]

4) Ao final, seja julgada procedente em caráter definitivo a

ADI 5291 / DF

presente ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade do artigo 101 da Lei 13.043 de 13/11/2014, confirmando a liminar, ensejando assim a respectiva DECRETÇÃO DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE;" (e-doc. 1, p. 21).

8. O eminente Ministro Marco Aurélio, relator originário da ação, proferiu decisão (e-doc. 10) reconhecendo a legitimidade ativa do IDECON para a propositura da presente ADI. Na mesma decisão foi adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999.

9. A Presidência da República (e-doc. 16) trouxe informações nos autos arguindo, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da requerente, seja pela ausência do caráter nacional, seja pela ausência de pertinência temática. Quanto ao mérito, a Presidência da República manifestou-se pela constitucionalidade do ato normativo impugnado e, conseqüentemente, pela improcedência da ação.

10. Em sua manifestação (e-doc. 19), o Advogado-Geral da União pugnou pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela sua improcedência, conforme se observa da ementa da manifestação:

Consumidor. Art. 101 da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, resultante da conversão da Medida Provisória nº 651, de 09 de julho de 2014, que alterou a redação do Decreto-lei nº 911, de 1º de outubro de 1969. Regime de alienação fiduciária. Preliminares. Ilegitimidade ativa do requerente e ausência de procuração com poderes específicos. Mérito. Não caracterizado o vício formal imputado pelo autor. A emenda legislativa, que culminou na inserção do art. 101 da Lei nº 13.043, de 2014, não se enquadra nos casos em que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal impõem restrições ao poder de emenda. As alterações inseridas no regime de alienação fiduciária encontram-se em sintonia com as reformas processuais que

ADI 5291 / DF

visam a simplificação do processo civil. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo não conhecimento da ação, e no mérito, pela improcedência do pedido nela veiculado” (e-doc. 19, p. 1).

11. O Senado Federal apresentou informações (e-doc. 21) pugnando, igualmente, pela improcedência da ação.

12. O Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil (IRTDPJ/BRASIL) apresentou petição requerendo o seu ingresso como assistente litisconsorcial da requerente ou, subsidiariamente, como assistente simples ou, ainda, como *amicus curiae* (e-doc. 23). Nas informações apresentadas, foram reforçados os argumentos de inconstitucionalidade do art. 101 da Lei nº 13.043, de 2014.

13. A Associação das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI) requereu seu ingresso como *amicus curiae* (e-doc. 28), apresentando argumentos pela improcedência da ação direta - e consequente constitucionalidade do ato normativo impugnado.

14. O Procurador-Geral da República, em seu parecer (e-doc. 33), manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, quanto ao mérito, pela improcedência dos pedidos. Vejamos:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 101 DA LEI 13.043/2014. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 651/2014. ILEGITIMIDADE ATIVA DO REQUERENTE. MÉRITO. EMENDA PARLAMENTAR QUE INSERIU NORMAS DISTINTAS DOS TEMAS ORIGINÁRIOS DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. MATÉRIA DE INICIATIVA

ADI 5291 / DF

NÃO RESERVADA. LEGÍTIMO EXERCÍCIO, POR PARLAMENTARES, DO PODER DE EMENDAR PROJETO DE ATO NORMATIVO. OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. VIRAGEM JURISPRUDENCIAL POSTERIOR.

1. Não possui legitimidade para provocar controle concentrado de constitucionalidade associação civil que congregue pessoas vinculadas a extratos sociais e econômicos distintos, por não ser entidade representativa de classe específica.

2. Não procede alegação de inconstitucionalidade formal por falta de pertinência temática entre texto original de medida provisória e emendas parlamentares que versem sobre tema distinto, mas cuja iniciativa legislativa não seja privativa. A viragem jurisprudencial havida no julgamento da ADI 5.127 ressalvou situações pretéritas.

3. Pertinência temática é requisito exigível quando emenda parlamentar disser respeito a projeto de lei de iniciativa privativa e desnaturar o texto originário ou resultar em aumento de despesa. Precedentes.

4. De acordo com entendimento prévio do Supremo Tribunal Federal, não transgridiria o processo legislativo constitucional introduzir, em lei de conversão de medida provisória, por emenda parlamentar, proposição distinta do texto originário, desde que não se tratem de matérias de iniciativa reservada.

5. Parecer pelo não conhecimento e, sucessivamente, pela improcedência do pedido” (e-doc. 33, p. 1-2).

15. Por fim, o eminente Ministro Marco Aurélio, relator originário, apreciou os requerimentos e admitiu o ingresso da ACREFI (e-doc. 40) e da IRTDPJ (e-doc. 41) como *amici curiae*.

ADI 5291 / DF

É o relatório.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.291 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : **INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDECON**
ADV.(A/S) : **SÉRGIO BRAGATTE E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI**
ADV.(A/S) : **LUIZ CARLOS STURZENEGGER**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJ/BRASIL**

VOTO:

I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Instituto de Defesa do Consumidor (IDECON)** contra o **art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014**, que alterou os artigos 2º, *caput*, §§2º e 4º; 3º, *caput*, §§9º a 15; 4º; 5º; 6º-A; e 7º-A, todos do Decreto-lei nº 911, de 1969.

2. As inovações trazidas pelo **art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014** (decorrente da conversão em lei da **Medida Provisória nº 651, de 2014**), segundo a requerente, alteraram o procedimento da ação de busca e apreensão previsto no **Decreto-lei nº 911, de 1969**, nos seguintes termos: *(i)* a viabilidade da constituição em mora do devedor por aviso de recebimento para as ações de busca e apreensão em alienação fiduciária e arrendamento mercantil (**art. 2º, caput e §2º**); *(ii)* a possibilidade de propositura de ação de busca e apreensão de bens garantidos por alienação fiduciária durante o plantão judiciário (**art. 3º, caput**); *(iii)* a alteração no processo de busca e apreensão de veículos garantidos por

ADI 5291 / DF

meio de alienação fiduciária (**art. 3º, §§9º a 15**); *(iv)* a alternativa conferida ao credor de a converter a busca e apreensão em ação executiva, a fim de satisfazer seu crédito, e não mais em ação de depósito (**art. 4º**); e *(v)* a viabilidade de se propor diretamente a ação de execução do bem garantido por alienação fiduciária, sem a necessidade de prévio ajuizamento da ação de busca e apreensão (**art. 5º**).

3. De acordo com o IDECON, “[d]as alterações havidas, a conclusão que se permite é a de que, de fato, as alterações introduzidas pelo artigo 101 da Lei 13.043/2014, ao contrário das reformas, que sempre procuraram consolidar o entendimento jurisprudencial, esta, na verdade, vem claramente realizar uma maior proteção ao credor, essencialmente instituições financeiras/bancos, em detrimento do devedor, essencialmente consumidores (protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor)” (e-doc. 1, p. 12)

4. Na sequência, o IDECON aduz a **inconstitucionalidade formal** do art. 101 da Lei nº 13.043, 2012, considerando que o dispositivo seria resultado de emenda legislativa inserida no processo de conversão da MP nº 651, de 2014, sem guardar a devida pertinência temática - o que violaria o disposto no **art. 59 e 62 da Constituição**, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

6. Conforme aludido pela requerente, “a Ementa original da proposição legislativa originária era apenas no tocante ‘os fundos de renda fixa, integralização de cotas; tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; isenção do IR sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e medias’, entretanto, foram oferecidas mais de 334 emendas parlamentares ao projeto original, todas de matéria diversa sobre a ementa original” (e-doc. 1, p. 13).

7. Ao final, foram formulados os seguintes pedidos:

ADI 5291 / DF

“Posto isto, distribuída e autuada a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Instituto autor requer:

[...]

4) Ao final, seja julgada procedente em caráter definitivo a presente ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade do artigo 101 da Lei 13.043 de 13/11/2014, confirmando a liminar, ensejando assim a respectiva **DECRETAÇÃO DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE;**” (e-doc. 1, p. 21).

8. Desse modo, da leitura do ato normativo impugnado e dos pedidos formulados, extrai-se que as **questões constitucionais em debate** são as seguintes: *(i)* saber se as alterações promovidas pelo art. 101 da Lei nº da Lei nº 13.043, de 2014 no procedimento da ação de busca e apreensão em alienações fiduciárias (Decreto-lei nº 911, de 1969) são compatíveis com a Constituição; e *(ii)* saber se a introdução do dispositivo impugnado por meio de emenda legislativa ao projeto de conversão em lei da Medida Provisória nº 651, de 2014, respeitou o disposto nos artigos 59 e 62 da Constituição, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

II. DAS RAZÕES DE DECIDIR

9. Em suas manifestações, a **Presidência da República** (e-doc. 16), a **Advocacia-Geral da União** (e-doc. 19), e a **Procuradoria-Geral da República** (e-doc. 33) sustentaram a ilegitimidade ativa da requerente por ausência de procuração com poderes específicos, de representatividade adequada e de pertinência temática.

10. Sobre a procuração com poderes específicos, verifico que o ajuizamento se deu por meio de advogado devidamente constituído e com poderes específicos para *“defender os interesses do outorgante no*

ADI 5291 / DF

ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade da Lei 13043/2014” (e-doc. 3).

11. Assim, entendo que **a preliminar deve ser afastada.**

12. Por outro lado, quanto à **ausência de legitimidade ativa da requerente**, faço a ressalva de que possuo compreensão diversa daquela que foi exposta pelo eminente Ministro Marco Aurélio, relator originário da presente ação direta.

13. Ao proferir o despacho de adoção do rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999, Sua Excelência fez um juízo preliminar acerca da questão, e decidiu pela legitimidade do Instituto de Defesa do Consumidor - IDECON (e-doc. 10, p. 6-13).

14. Contudo, com a devida vênia, **entendo que o IDECON não demonstrou que preenche os requisitos estabelecidos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, com a finalidade de atestar a sua capacidade para figurar no polo ativo das ações de controle concentrado.

15. Sobre a questão, recorro que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 103, inciso IX, da Constituição (bem como o art. 2º da Lei nº 9.868/1999), impôs a necessidade de observância de certos **requisitos** para a comprovação da legitimidade das **confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional**, a saber: *(i)* representação de categoria que seja qualificada como *empresarial* ou *profissional* (ADI nº 4.294 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 01/07/2016, p. de 05/09/2016); *(ii)* representação que abranja a *totalidade* da categoria empresarial ou profissional (ADI nº 5.320 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/11/2015, p. 07/12/2015); *(iii)* caráter *nacional* da representatividade, com a presença da entidade em pelo menos 9 (*nove*) *Estados* da federação (ADI nº 4.230 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 01/08/2011, p. 14/09/2011); e *(iv)* *pertinência*

ADI 5291 / DF

temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da ação direta ou da arguição (ADI nº 4.722 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/12/2016, p. 15/02/2017).

16. Ainda que o Supremo flexibilize, em alguns casos, a exigência de a natureza profissional da categoria representada - *como nas ações propostas por associações que atuam na defesa de direitos humanos e de minorias (cf. ADPF nº 936, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21/10/2024, p. 30/10/2024)* - **é necessário, em todo caso, que a entidade requerente tenha caráter nacional**: isto é, esteja em ao menos 9 (nove) entes Estados da federação.

17. Nada obstante, observando a documentação carreada aos autos pelo IDECON, não há demonstração da abrangência territorial do instituto. E mesmo consultando o sítio eletrônico da requerente¹, não há qualquer informação que efetivamente comprove a sua presença em nove entes da federação.

18. Da mesma forma, o Supremo exige que haja **pertinência temática** entre o ato normativo impugnado e o objeto social da entidade. No caso, a vinculação entre as finalidades definidas no art. 2º do estatuto social da requerente (e-doc. 4, p. 2-3) e o procedimento de busca e apreensão em alienações fiduciárias (tema tratado no art. 101 da Lei nº 13.043, de 2014) é, no máximo, reflexa ou indireta - *o que não se admite para fins de ajuizamento de ações de controle concentrado* (cf. ADI nº 6.956/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 08/08/2022, p. 16/08/2022).

19. De toda sorte, ainda que se reconhecesse a legitimidade ativa do IDECON, e se conhecesse a ação, o caso é de **improcedência dos pedidos**.

¹ <https://institutoidecon.com.br/instituto-idecon/>

ADI 5291 / DF

20. Recordo que a requerente argumenta que a inserção do dispositivo que modificou os artigos 2º, *caput*, §§2º e 4º; 3º, *caput*, §§9º a 15; 4º; 5º; 6º-A; e 7º-A, todos do Decreto-lei nº 911, de 1969, decorreu de **emenda parlamentar no curso da conversão da Medida Provisória nº 651, de 2014, na Lei nº 13.043, de 2014.**

21. Ainda de acordo com a requerente, tal procedimento não observou as regras previstas nos artigos 59 e 62 da Constituição, pois a medida provisória em questão tratava de temas alheios ao procedimento de busca e apreensão de bens submetidos à alienação fiduciária.

22. Sobre o tema, saliento que as **medidas provisórias** são a espécie legislativa (art. 59, inciso V, CF) de iniciativa exclusiva do Presidente da República, editadas em caso de urgência e relevância (art. 62, *caput* c/c art. 84, inciso XXVI, CF), e destinadas a regulação de determinadas matérias, observadas as vedações constitucionais (art. 62, §1º, da CF).

23. Após editadas e publicadas, as medidas provisórias (MPV) são encaminhadas à **deliberação do Congresso Nacional**, a quem incumbe, desde logo, avaliar a presença dos requisitos de urgência e relevância por meio de uma Comissão Mista de Deputados Federais e Senadores (art. 62, §5º e 9º, CF). Nessa Comissão Mista também são avaliados o mérito da medida provisória, bem como sua adequação orçamentária e financeira (art. 5º, §§1º e 2º, da Resolução CN nº 1, de 2002).

24. Durante a tramitação da MPV na Comissão Mista, é facultado aos parlamentares a apresentação de **emendas legislativas** ao ato normativo editado pelo Presidente da República (art. 4º da Resolução CN nº 1, de 2002). Nesse caso, ao final das deliberações da Comissão Mista, a medida provisória se converte em projeto de lei de conversão (PLV), que será encaminhado, junto com o parecer da Comissão, à Câmara dos

ADI 5291 / DF

Deputados e, em seguida, ao Senado, para deliberação em Plenário.

25. A partir daí, o processo legislativo do PLV segue o mesmo rito das leis em geral (artigos 64 a 66, da CF): votação nas duas Casas Legislativas; submissão à sanção ou veto presidencial; retorno ao Congresso Nacional em caso de veto (total ou parcial); sanção presidencial e publicação.

26. A respeito das **emendas parlamentares à MPV submetida ao Congresso Nacional**, embora a Constituição Federal não trate expressamente a respeito do tema, o **art. 4º, §4º, da Resolução CN nº 1, de 2002**, veda expressamente a apresentação de proposições que *“que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”*. O dispositivo repete a regra que já estava prevista no **art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 93, de 1998**:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa” (destaquei).

ADI 5291 / DF

27. A questão, em sede constitucional, foi definida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da **ADI nº 5.127/DF**. Nesse caso, o Plenário do Supremo, seguindo o voto do eminente Min. Edson Fachin, fixou a **tese da vedação ao denominado “contrabando legislativo”**, ao determinar que “[v]iola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória” (ADI nº 5.127/DF, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15/10/2015, p. 11/05/2016).

28. Embora o “*contrabando legislativo*” ou a “*emenda jabuti*” tenham sido declaradas inconstitucionais pela Corte, o Plenário do Supremo decidiu por **modular os efeitos da tese fixada**, mantendo-se hígidas “*todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento*”. *In verbis*:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da

ADI 5291 / DF

medida provisória.

2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos”.

ADI nº 5.127/DF, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15/10/2015, p. 11/05/2016, destaquei.

29. Dessa forma, o entendimento fixado na ADI nº 5.127/DF somente incide sobre **leis que tenham sido promulgadas a partir de 15 de outubro de 2015**, data de julgamento da ação direta.

30. No presente caso, a **Lei nº 13.043, de 2014**, foi promulgada em **13 de novembro de 2014**, ou seja, em data anterior ao termo fixado pela modulação de efeitos na ADI nº 5.127/DF.

31. Nesse sentido, ainda que se pudesse argumentar a ausência de pertinência temática ou afinidade lógica entre o art. 101 da Lei nº 13.043, de 2014 e o texto original da Medida Provisória nº 651, de 2014, o exame da questão fica prejudicado diante da modulação de efeitos levada a cabo pelo Plenário desta Corte na ADI nº 5.127/DF.

IV. DISPOSITIVO

31. Pelo exposto, **julgo improcedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

ADI 5291 / DF

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.291 DISTRITO FEDERAL

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

RELATOR(A) : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDECON

ADV.(A/S) : SÉRGIO BRAGATTE (104554/SP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI

ADV.(A/S) : MARINA DE MELLO CERQUEIRA ZARUR (37453/DF)

ADV.(A/S) : GABRIELA LEITE FARIAS (34060/DF, 206493/MG)

ADV.(A/S) : RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN (23866/DF, 374576/SP)

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (01942/A/DF, 201395/MG, 59156/PE, 29258/SP)

AM. CURIAE.: INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJ/BRASIL

ADV.(A/S) : MARCIO ZIULKOSKI (41281/DF)

Decisão: Após os votos dos Ministros André Mendonça (Relator), Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin, que julgavam improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Falou, pelo amicus curiae Associação das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento - ACREFI, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann. Plenário, Sessão Virtual de 12.9.2025 a 19.9.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.291 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : **INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDECON**
ADV.(A/S) : **SÉRGIO BRAGATTE E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI**
ADV.(A/S) : **MARINA DE MELLO CERQUEIRA ZARUR**
ADV.(A/S) : **GABRIELA LEITE FARIAS**
ADV.(A/S) : **RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN**
ADV.(A/S) : **LUIZ CARLOS STURZENEGGER**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJ/BRASIL**
ADV.(A/S) : **MARCIO ZIULKOSKI E OUTRO(A/S)**

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IDECON. ILEGITIMIDADE ATIVA MANIFESTA.

I - O CASO DOS AUTOS

1. Insurge-se o IDECON contra o art. 101 da Lei nº 13.043/2014, que alterou o procedimento da ação de busca e apreensão de veículos automotores com alienação fiduciária.

II - QUESTÕES PRELIMINARES

2. *Ilegitimidade ativa da IDECON.* É patente a ilegitimidade ativa da associação civil autora, integrada essencialmente pelos membros do mesmo núcleo familiar.

ADI 5291 / DF

3. A satisfação do requisito espacial exige a comprovação de **efetiva e concreta** atuação associativa em cada um dos 09 (nove) Estados brasileiros, não bastando para esse fim a **mera declaração formal** nos estatutos sociais. **Precedentes.**

III - DISPOSITIVO

4. Ação direta **não conhecida**. Caso superada a preliminar, no mérito, acompanho o Relator, para julgar **improcedente** o pedido.

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR — IDECON contra o art. 101 da Lei nº 13.043/2014, que alterou o procedimento da ação de busca e apreensão de veículos automotores com alienação fiduciária.

O autor questiona a validade constitucional das seguintes inovações introduzidas no procedimento da ação de busca e apreensão: *(i)* venda do bem pelo credor fiduciário (art. 2º, *caput*); *(ii)* constituição em mora mediante carta registrada com aviso de recebimento (art. 2º, § 2º); *(iii)* concessão de liminar em plantão judiciário (art. 3º, *caput*); *(iv)* restrição judicial do bem mediante registro na base de dados do RENAVAM (art. 3º, §§ 9º a 11); *(v)* cumprimento de liminar em comarca diversa sem necessidade de carta precatória (art. 3º, §§ 12º e 13); *(vi)* deveres do devedor quanto ao cumprimento da ordem de busca e apreensão (art. 3º, § 14); *(vii)* conversão da busca e apreensão em execução (arts. 4º e 5º); e *(viii)* ineficácia da recuperação judicial (6º-A).

Sustenta-se a inconstitucionalidade **formal** do preceito legal

ADI 5291 / DF

impugnado em razão de ter alegadamente resultado de “*contrabando legislativo*” introduzido por meio de emenda parlamentar em Projeto de Conversão de Medida Provisória em Lei. Aduz-se que o conteúdo da emenda não guarda pertinência temática com a matéria originalmente disciplinada pela medida provisória que lhe deu origem.

Sob o prisma **material**, afirma-se que a reforma legislativa visa a maior proteção ao credor — essencialmente instituições financeiras/bancos — em detrimento do devedor, com violação à proteção ao consumidor (CF, art. 5º, XXXII).

Requer-se, ao final, a declaração de inconstitucionalidade do art. 101 da Lei 13.043/2014.

O Presidente da República, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República **suscitam preliminar de ilegitimidade ativa** do IDECON, por não caracterizar entidade de classe de âmbito nacional.

Iniciada a sessão de julgamento virtual, o eminente Relator fez ressalva quanto ao reconhecimento da legitimidade da autora, mas manteve a posição manifestada, no ponto, pelo Relator originário, Min. Marco Aurélio. No mérito, afastou a alegação de inconstitucionalidade, invocando precedente desta Corte (ADI 5.127, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15.10.2015).

Acentuados os aspectos essenciais, aprecio a admissibilidade do pedido.

AUSÊNCIA DE PODERES ESPECÍFICOS

As ações de controle concentrado de constitucionalidade devem estar instruídas com procuração **contendo poderes específicos e indicação da lei ou ato normativo impugnado**.

Não basta, para esse fim, a procuração geral para o foro ou a outorga de poderes genéricos para ajuizar ações de controle concentrado. É necessário que conste expressamente na procuração a descrição mínima

ADI 5291 / DF

do objeto de impugnação, através da indicação precisa do diploma legislativo ou do ato normativo questionados. Nesse sentido:

EMENTA: É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, **de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada.**

(ADI 2187 QO, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24-05-2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00095)

No caso, o instrumento de mandato foi outorgado pelo requerente com os poderes da *cláusula ad judicium*. Não consta da procuração nenhuma referência ao objeto da impugnação, circunstância que a torna inepta para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade.

Observo que a procuração a que se refere o Relator em seu voto (item n. 3, e-STF) **não identifica o outorgante** e, por causa desse defeito, foi **substituída** pelo requerente, que juntou novo instrumento de mandato (item n. 9, e-STF). Esta é a única procuração válida nos autos e carece do requisito mencionado.

Seria necessário oportunizar ao requerente produzir o instrumento adequado. Deixo de assim proceder, no entanto, por constatar a existência de outro óbice processual insuscetível de superação.

ILEGITIMIDADE ATIVA DO IDECON

É patente a ilegitimidade ativa do Instituto de Defesa do Consumidor.

Com efeito, o exame dos atos constitutivos do IDECON evidencia que **a associação civil é composta apenas pelos membros da família do Presidente da Instituição, Sr. Reginaldo Araújo Sena**, sendo que a Vice-Presidência é exercida pela Sra. Maria Geralda Rodrigues Sena e a

ADI 5291 / DF

Tesouraria pela Sra. Jéssica Rodrigues Sena. Esses são **todos** os membros do corpo administrativo da Instituição e — ao que parece — também os únicos associados.

O Instituto possui uma única sede no Município de Guarulhos/SP e não houve comprovação da existência de associados ou de vínculo com outras associações.

A alegação de que o autor caracterizaria entidade de classe de âmbito nacional apoia-se exclusivamente **em declaração formal** nos atos estatutários quanto à finalidade de defender os consumidores nacionalmente.

Resulta daí que a entidade associativa autora carece de legitimidade ativa *ad causam*, por não constituir entidade de classe de âmbito nacional.

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).

A satisfação do requisito espacial exige a comprovação de **efetiva e concreta** atuação associativa em cada um dos 09 (nove) Estados brasileiros, não bastando para esse fim **a mera declaração formal** nos estatutos sociais ou **a referência genérica na inicial** à congregação dos interesses de categoria ou classe, conforme inúmeros precedentes desta Corte:

(...) 3. Ausência de documentos aptos a demonstrar o caráter nacional da arguente. **A caracterização como entidade de classe de âmbito nacional não decorre da mera declaração formal**, sendo necessária a prova da efetiva representatividade em pelo menos nove Estados da Federação. Precedente: ADI

ADI 5291 / DF

108, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992.

(ADPF 566 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

“(...) 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, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2011, DJe-176 DIVULG 13-09-2011 PUBLIC 14-09-2011 EMENT VOL-02586-01 PP-00001)

“(...) 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o reconhecimento da legitimidade ativa das entidades de classe para incoar o controle concentrado de constitucionalidade demanda a comprovação de seu caráter nacional, **o qual não se configura com mera declaração formal em seu estatuto. Precedentes.**

2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADI 4751 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 19-09-2019 PUBLIC 20-09-2019)

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

Caso eventualmente superado esse obstáculo processual, no mérito, acompanho o voto do Relator, para julgar **improcedente** o pedido.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.291 DISTRITO FEDERAL

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

RELATOR(A) : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDECON

ADV.(A/S) : SÉRGIO BRAGATTE (104554/SP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI

ADV.(A/S) : MARINA DE MELLO CERQUEIRA ZARUR (37453/DF)

ADV.(A/S) : GABRIELA LEITE FARIAS (34060/DF, 206493/MG)

ADV.(A/S) : RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN (23866/DF, 374576/SP)

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (01942/A/DF, 201395/MG, 59156/PE, 29258/SP)

AM. CURIAE.: INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJ/BRASIL

ADV.(A/S) : MARCIO ZIULKOSKI (41281/DF)

Decisão: Após os votos dos Ministros André Mendonça (Relator), Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin, que julgavam improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Falou, pelo amicus curiae Associação das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento - ACREFI, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann. Plenário, Sessão Virtual de 12.9.2025 a 19.9.2025.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator, Ministro André Mendonça. Os Ministros Flávio Dino, Cármen Lúcia e Edson Fachin (Presidente) não conheciam da ação direta, mas, superado o óbice do conhecimento, acompanharam, no mérito, o Relator, para também julgar improcedente a ação. Plenário, Sessão Virtual de 10.10.2025 a 17.10.2025.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário