

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.400 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : FEBRAFITE - FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS
ADV.(A/S) : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL, FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG
ADV.(A/S) : HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE SINDICATOS DAS CARREIRAS DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FEBRAFISCO
ADV.(A/S) : SARAH CAMPOS

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE), com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade, sem redução de texto, da parte final do art. 1º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que deu nova redação ao art. 37, XI, da Constituição, na parte em que a norma fixa subteto e nele inclui também os auditores fiscais, para o efeito de prevalecer, como o teto único da Administração Tributária, os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Alternativamente, requer seja conferida interpretação conforme para reconhecer a constitucionalidade da referida norma, desde que dela se considere excluído o subteto para a Administração Tributária, tendo em vista o seu caráter nacional.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

(...)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

ADI 6400 / DF

A requerente sustenta sua legitimidade ativa e, em seguida, alega que a norma impugnada promove desigualdade entre auditores fiscais dos Estados e Distrito Federal que exercem a mesma função típica de Estado, com as mesmas responsabilidades tributárias pelo único fato de integrarem unidade federativa diferente, uma vez que estes passaram a ter como limite remuneratório subteto estadual ou distrital (subsídio do governador) e os primeiros permaneceram sujeitos apenas ao teto federal (subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal).

Adotei o rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99 (eDOC 22). Requereram ingresso no feito, na qualidade de amici curiae, o Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual, Fiscais e Agentes Fiscais de Tributos do Estado de Minas Gerais (SINDIFISCO/MG) e a Federação Brasileira de Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal (FEBRAFISCO), que deferi (eDOCs 23 e 39).

Instado a se manifestar, o Senado Federal se manifestou pela improcedência do pedido.

No mesmo sentido, Advocacia-Geral da União emitiu parecer pela improcedência do pedido, em manifestação assim ementada:

“Administrativo. Artigo 37, inciso XI e § 12, da Constituição Federal. Pedido de exclusão dos auditores fiscais estaduais dos subtetos estabelecidos pelo Texto Constitucional. A fixação de políticas remuneratórias que atendam as particularidades orçamentárias de cada ente federativo, para carreiras que não possuem caráter nacional, como no caso em análise, não atenta contra os princípios da isonomia e da proporcionalidade. Nada obstante se reconheça a essencialidade das atribuições conferidas às administrações tributárias e até mesmo a possibilidade constitucional de vinculação de receitas de impostos para a realização de suas atividades, a denotar sua relevância, tais garantias não impedem e tampouco têm o condão de subverter a legítima opção do Poder Constituinte Reformador de privilegiar as particularidades orçamentárias de cada ente, em concretização

ADI 6400 / DF

à forma federativa de Estado. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pela requerente.” (eDOC 31)

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da ação, dada a ilegitimidade ativa da requerente, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, XI E § 12, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. ENTIDADE SINDICAL DE SEGUNDO GRAU. REPRESENTAÇÃO DE FRAÇÃO DE CATEGORIA. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO. 1. Não tem legitimidade ativa para o ajuizamento de ação direta a entidade que, inserida no sistema sindical, não se qualifique como confederação sindical, uma vez que o reconhecimento da natureza sindical da entidade, para efeitos do art. 103, IX, da Constituição, não a habilita a instaurar o controle concentrado de constitucionalidade na condição de entidade de classe de âmbito nacional. 2. Não tem legitimidade ativa para o ajuizamento de ação direta a entidade que represente fração de categoria profissional, cujos objetivos institucionais não guardem relação direta e imediata com o conteúdo material da norma impugnada. Parecer pelo não conhecimento da ação.” (eDOC 41)

É o relatório.

Decido.

A ação não pode ser conhecida, em razão da ilegitimidade ativa da requerente.

Nos termos do art. 103, IX, da Constituição e do art. 2º, I, da Lei 9.882/1999, podem propor ADI confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A jurisprudência do STF não reconhece legitimidade aos sindicatos e às federações, mesmo aquelas de âmbito nacional, para propor ações de

ADI 6400 / DF

controle concentrado. A Corte entende que apenas as confederações, no sistema sindical brasileiro, preenchem o requisito do inciso IX do art. 103 da Constituição. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIDADANIA (ASPIM) – ILEGITIMIDADE ATIVA – ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL – NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. Mantida a decisão de reconhecimento da inaptidão da agravante para instaurar controle abstrato de normas uma vez não se amoldar à hipótese de legitimação prevista no art. 103, IX, 'parte final', da Constituição Federal. 2. Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de toda a sociedade, patrocina interesses de diversas categorias profissionais e/ou econômicas não homogêneas. 3. Ausente a comprovação do caráter nacional da entidade, consistente na existência de membros ou associados em pelo menos nove estados da federação, não bastante para esse fim a mera declaração formal do qualificativo nos seus estatutos sociais. Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (ADI-AgR 4.230, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 14.9.2011)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Propositura pelo Sindicato dos Despachantes e Auto Escolas do Estado de Mato Grosso SINDAED/MT. Entidade que não se caracteriza como de âmbito nacional. Na estrutura sindical brasileira, somente as confederações sindicais são partes legítimas à propositura das ações relativas ao controle concentrado de constitucionalidade. Art. 103, IX, CRFB/88. Ilegitimidade ativa ad casum . Precedentes. Ação Direta a qual se nega seguimento. (ADI 5.123, Rel. Luiz Fux, DJe 24.2.2015)

Cito, ainda, decisões recentes que negaram a legitimidade ativa da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE):

“Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Ilegitimidade ativa. Ausência de pertinência temática. 3. Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE). 4. Dispositivos da Lei Complementar 123/2006. Simples Nacional. 5. Inexistência de relação entre os objetivos da federação requerente e o objeto da lei impugnada. 6. Processo extinto sem julgamento do mérito. 7. Agravo regimental desprovido.” (ADI 3.910 Agr, minha relatoria, DJe 11.6.2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO N. 7.777/2012. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA AUTORA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA.” (ADI 4.828, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 30.6.2020)

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. ARTIGO 10, § 2º, I E II, DA LEI COMPLEMENTAR 12/1999 DO ESTADO DO CEARÁ, COM A REDAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 159/2016. SISTEMA ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ - SUPSEC. INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA. EXIGÊNCIA DE 60 MESES DE CONTRIBUIÇÃO SOBRE REFERIDOS VALORES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 6º DA EMENDA CONSTITUCIONAL FEDERAL 41/2003, AOS ARTIGOS 2º E 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL FEDERAL 47/2005 E À EMENDA CONSTITUCIONAL FEDERAL 70/2012. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO QUE NÃO REPRESENTA A TOTALIDADE DA CATEGORIA PROFISSIONAL. ARTIGO 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMAS CUJA

REPERCUSSÃO NÃO SE RESTRINGE À ESFERA JURÍDICA DOS ASSOCIADOS DA REQUERENTE. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade deve observar três condicionantes procedimentais: a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros (ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996); e c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003). 2. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto o artigo 10, § 2º, I e II, da Lei Complementar 12/1999 do Estado do Ceará, com a redação da Lei Complementar estadual 159/2016, que dispõe sobre o Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC). 3. A Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE é entidade associativa que congrega tão somente auditores fiscais dos Estados e do Distrito Federal, excluindo os auditores fiscais federais e municipais, de forma que não representa a totalidade da categoria dos auditores fiscais. 4. As associações classistas devem comprovar a representação das respectivas categorias em sua totalidade, a fim de ostentar legitimidade ativa para provocar a jurisdição constitucional abstrata desta Corte. Precedentes: ADI 4.752-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 15/6/2015; ADI 4.372, Redator do acórdão o Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 26/9/2014;

ADI 6400 / DF

ADI 1.297-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 17/11/1995. 5. A repercussão dos dispositivos legais impugnados não se restringe à esfera jurídica dos associados da requerente, pois se dirigem a todos servidores públicos do Estado do Ceará, ao passo que a requerente representa apenas parcela desses servidores. Dessa forma, a requerente carece de representatividade adequada para impugnar as normas questionadas. Precedentes: ADI 3.843, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 10/4/2008; ADI 3.962-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 11/12/2014; ADI 4.443-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 10/12/2014. 6. Agravo a que se NEGA PROVIMENTO.” (ADI 5.999 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16.6.2020)

Assim, verifico que a presente ação não preenche os requisitos para seu conhecimento, uma vez que a requerente não possui legitimidade para sua propositura.

Ante o exposto, indefiro liminarmente a presente ação direta de inconstitucionalidade (art. 4º da Lei 9.868/99 e art. 21, § 1º, RISTF).

Publique-se.

Brasília, 31 de agosto de 2020.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente