

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

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES
FISCAIS DE TRIBUTOS DOS MUNICIPIOS E
DISTRITO FEDERAL - ANAFISCO
ADV.(A/S) : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
ADV.(A/S) : FELIPE TEIXEIRA VIEIRA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: **CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO.** ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DE TRIBUTOS DOS MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL (ANAFISCO). ENTIDADE DE CLASSE **QUE REPRESENTA FRAÇÃO DE CATEGORIA FUNCIONAL**. **AUSÊNCIA** DE LEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM”. **HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE. LEGITIMIDADE DO CONTROLE PRÉVIO, PELO RELATOR** DA CAUSA, **DOS REQUISITOS FORMAIS INERENTES** À FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA (RTJ 139/67, v.g.). AÇÃO DIRETA **NÃO** CONHECIDA.

– **Não se qualifica** como entidade de classe, **para efeito** de instauração do processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade (**CE** art. 103, IX),

ADI 6234 MC / DF

a **instituição** que congregue agentes estatais *que constituam mera fração* de determinada categoria funcional. **Precedentes.**

DECISÃO: **Trata-se** de ação direta de inconstitucionalidade, *com pedido de medida liminar*, **ajuizada** pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal – ANAFISCO, **com o objetivo de questionar** a validade jurídico-constitucional **dos arts. 27, 29 e 31 da Lei nº 13.869/2019**, que “*dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade*”.

Sustenta-se, *na presente sede de controle abstrato*, que os dispositivos legais em questão, **ao estabelecerem** a definição típica **de algumas** hipóteses do delito de abuso de autoridade, **veiculam** preceitos de incriminação penal **caracterizados** pela natureza *ambígua e indeterminada* de seu conteúdo, **o que**, *segundo afirma* a entidade autora, “*inibe o poder de tributação da Administração Pública por meio de seus servidores*” (**grifei**) **e prejudica a atuação** “*da carreira dos Auditores Fiscais Tributários*”.

Busca-se, *desse modo*, a **declaração de inconstitucionalidade** dos preceitos normativos ora impugnados, **com apoio na alegação** de que tais regras **não atenderiam** aos critérios **que orientam** os postulados *da proporcionalidade e da razoabilidade*.

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

É que a ANAFISCO **representa** *simples fração de categoria funcional*, **o que lhe descaracteriza** a *pertinência subjetiva para efeito* de *legítima instauração* da fiscalização concentrada de constitucionalidade, **cabendo destacar**, *por oportuno*, **que o eminente** Ministro LUIZ FUX, **no âmbito** de

ADI 6234 MC / DF

processo de idêntica natureza **instaurado** por entidade associativa **que também representa mera parcela** da categoria dos auditores fiscais (ANFIP, no caso), **veio a julgar extinta** a ação direta, **por entender ausente** a legitimidade ativa “*ad causam*” da autora:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...). AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO QUE NÃO REPRESENTA A TOTALIDADE DA CATEGORIA AFETADA PELA NORMA IMPUGNADA. REQUERENTE QUE NÃO SE INCLUI NO ROL TAXATIVO DE LEGITIMADOS À PROPOSITURA DAS AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA ‘AD CAUSAM’. AÇÃO NÃO CONHECIDA.”

(ADI 5.411/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – grifei)

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

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

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

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

ADI 6234 MC / DF

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

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

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

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

“– Ação direta de inconstitucionalidade. (...) Pedido de liminar.

– Falta à autora legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade, por não ser entidade de classe.

– Com efeito, trata-se ela de uma associação que congrega apenas uma pequena parcela de servidores públicos de um dos Ministérios que integram o Poder Executivo da União. Ora, esta Corte, ao julgar o pedido de liminar na ação direta de inconstitucionalidade nº 591, decidiu que faltava legitimação para propor ação dessa natureza à União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional – Unafisco Nacional, porque eles ‘não constituem uma classe, mas apenas pequena parcela de servidores públicos que integram uma das diversas carreiras existentes no Poder Executivo’.

Não se conheceu da presente ação direta de inconstitucionalidade, ficando, assim, prejudicado o pedido de liminar.”

(ADI 1.297/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei)

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

.....

ADI 6234 MC / DF

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

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

“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. (...)”

(ADI 4.372/DF, Red. p/ o acórdão Min. LUIZ FUX – grifei)

“1. As associações que congregam mera fração ou parcela de categoria profissional em cujo interesse vêm a juízo não possuem legitimidade ativa para provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.372, redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Pleno, DJe de 26/09/2014; ADPF 154-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28/11/2014; ADI 3.617-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJe de 1/7/2011. (...)”

(ADI 4.752-AgR/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX – grifei)

ADI 6234 MC / DF

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

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

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

ADI 6234 MC / DF

Não foi por outro motivo que o eminente Ministro LUIZ FUX **julgou extinta a ADI 4.632-MC/SP, de que foi Relator, ajuizada pela Associação Nacional de Desembargadores – ANDES, ocasião** em que proferiu decisão **na qual reconheceu a ausência de legitimidade ativa “ad causam”** de referida entidade associativa, **precisamente pelo fato de tal instituição representar simples parcela de categoria profissional mais ampla:**

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

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

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

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

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

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

ADI 6234 MC / DF

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

Daí a ausência de legitimidade ativa “*ad causam*” da Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal **para ajuizar** a presente ação direta.

Registro, *finalmente*, **que a inviabilidade** da presente ação direta de inconstitucionalidade, **em decorrência** das razões ora expostas, **justifica** a seguinte observação: **no desempenho** dos poderes processuais de que dispõe, **assiste ao Ministro Relator competência plena** para exercer, *monocraticamente*, o controle **de ações**, pedidos **ou** recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, **legitimando-se**, *em consequência*, os atos decisórios que, *nessa condição*, venha a praticar (**RTJ 139/53** – **RTJ 168/174-175**, *v.g.*).

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

**“PODERES PROCESSUAIS DO MINISTRO RELATOR
E PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE”**

ADI 6234 MC / DF

– Assiste ao Ministro Relator competência plena para exercer, monocraticamente, com fundamento nos poderes processuais de que dispõe, o controle de admissibilidade das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal. Pode, em consequência, negar trânsito, em decisão monocrática, a ações, pedidos ou recursos, quando incabíveis, intempestivos, sem objeto ou, ainda, quando veicularem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante na Suprema Corte. Precedentes.

– O reconhecimento dessa competência monocrática deferida ao Relator da causa não transgide o postulado da colegialidade, pois sempre caberá, para os órgãos colegiados do Supremo Tribunal Federal (Plenário e Turmas), recurso contra as decisões singulares que venham a ser proferidas por seus Juízes.”

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

Cumpr ênfatisar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade (ADC 21/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 563/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 593/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 2.060/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.207/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.215/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADO 3/RJ, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – ADPF 6-MC/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 40/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADPF 82/PE, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADPF 95/DF, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – ADPF 104-MC/SE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 125/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – ADPF 239/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – ADPF 240/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – ADPF 287/TO, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADPF 288-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 308/SP, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ADPF 319/PB, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADPF 327/MG, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADPF 329-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 333/RS, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 340/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – ADPF 352/MT, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 363-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), pois, tal como já assentou o Plenário do

ADI 6234 MC / DF

Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro “**não subtrai** ao Relator da causa o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, entre outras atribuições, o **exame** dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta” (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, e pelas razões expostas, **não conheço** desta ação direta de inconstitucionalidade, **eis que falece** legitimidade ativa “ad causam” à autora **para fazer instaurar**, perante o Supremo Tribunal Federal, **o processo** de controle normativo abstrato, **restando prejudicado**, em consequência, **o exame** do pedido de medida cautelar.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 12 de novembro de 2019.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator