

04/10/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.174 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES
LIBERAIS - CNPL
ADV.(A/S) : CRISTIANO PRUNES DE AZEVEDO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
INTDO.(A/S) : CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS - COFECI
ADV.(A/S) : OVIDIO MARTINS DE ARAUJO
ADV.(A/S) : KATIA VIEIRA DO VALE
INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS DE SANTA CATARINA - CRECI DA 11ª
REGIÃO/SC
ADV.(A/S) : ADILSON ALEXANDRE SIMAS
INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS - CRECI 1ª REGIÃO/RJ
ADV.(A/S) : VERA LÚCIA SENRA DE ALMEIDA
INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS DE MINAS GERAIS - CRECI 4ª REGIÃO
ADV.(A/S) : PEDRO JOSÉ VILAÇA
INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS DA 9ª REGIÃO - CRECI/BA
ADV.(A/S) : JOSÉ WILSON PINHEIRO CORRÊA LIMA
INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS - CRECI 13ª REGIÃO/ES
ADV.(A/S) : CARLOS AUGUSTO DA MOTTA LEAL
INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS DO PARANÁ - CRECI 6ª REGIÃO
ADV.(A/S) : ANTÔNIO LINARES FILHO
ADV.(A/S) : CARLOS HENRIQUE ZANETTI

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
FEDERAL 10.795/2003, QUE ALTEROU A LEI FEDERAL 6.530/1978**

ADI 4174 / DF

PARA ESTABELEECER A ELEIÇÃO DA TOTALIDADE DOS MEMBROS DOS CONSELHOS REGIONAIS DE CORRETORES DE IMÓVEIS E FIXAR VALORES MÁXIMOS PARA AS ANUIDADES DEVIDAS A ESSAS ENTIDADES, COM CORREÇÃO ANUAL. AGENTES HONORÍFICOS. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA A EDIÇÃO DE NORMAS RELATIVAS A CRIAÇÃO DE CARGOS, SERVIDORES PÚBLICOS, ORGANIZAÇÃO OU FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS REGIONAIS. AUSÊNCIA DE ÔNUS PARA O PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AMPLIAÇÃO DO PODER DE ESCOLHA DA CATEGORIA. PRESTÍGIO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. A DEFESA DOS DIREITOS E INTERESSES DA CATEGORIA NÃO SE CONFUNDE COM A DISCIPLINA E FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. FIXAÇÃO PELO CONSELHO FEDERAL DOS CORRETORES DE IMÓVEIS DAS ANUIDADES DEVIDAS AOS CONSELHOS REGIONAIS. COMPETÊNCIA PREVISTA EM NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL. ESTABELECIMENTO DE LIMITES MÁXIMOS PARA A FIXAÇÃO DOS VALORES DAS ANUIDADES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

1. Conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquia. Precedentes: MS 22.643, rel. min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 4/12/1998; ADI 1.717, rel. min. Sydney Sanches, DJ de 28/3/2003.

2. Os agentes públicos que servem ao Poder Público, são das seguintes espécies: agentes políticos, agentes honoríficos, servidores estatais – servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado – e particulares em colaboração com a Administração (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 248-256).

3. A iniciativa parlamentar e suas limitações estão previstas em

ADI 4174 / DF

numerus clausus no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal (ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJe de 15/8/2008).

4. As anuidades devidas aos conselhos de fiscalização profissional possuem natureza jurídica de tributo, da espécie contribuição de interesse das categorias profissionais, sujeitando-se, por conseguinte, ao regime tributário. Precedentes: ADI 1.717, rel. min. Sydney Sanches, DJ de 28/3/2003; MS 21.797, rel. min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 18/5/2001.

5. A Lei federal 10.795/2003, de iniciativa parlamentar, promoveu alterações nos artigos 11 e 16 da Lei federal 6.530/1978, e especificamente no artigo 11, que incidiram sobre a forma de composição dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, cujos membros, em sua totalidade, passaram a ser eleitos pelo voto direto, secreto e obrigatório dos profissionais inscritos, alterando-se a regra anterior segundo a qual um terço dos integrantes de cada Conselho deveria ser indicado pelos Sindicatos de Corretores de Imóveis com funcionamento regular na respectiva jurisdição. Previu a lei, ainda, a aplicação de multa àqueles que deixarem de votar. Deveras, em relação ao artigo 16, houve a inserção dos §§ 1º e 2º, que estabeleceram os limites máximos para a fixação dos valores das anuidades devidas aos Conselhos Regionais pelo Conselho Federal dos Corretores de Imóveis, bem como a correção anual desses limites pelo índice oficial de preços ao consumidor.

6. Os Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis **não são integrados por servidores públicos**, mas sim **agentes honoríficos**, sem vínculo profissional com a Administração, posto possuem mandato temporário e não recebem remuneração.

7. A lei *sub examine* não padece de vício de iniciativa, porquanto não criou cargos nem dispôs sobre servidores públicos, organização ou funcionamento dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis.

8. O princípio da separação dos poderes, à luz da modificação na forma de composição dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, não acarretou nenhum ônus para o Poder Executivo.

9. O terço sindical suprimido na composição dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis ampliou o poder de escolha da

ADI 4174 / DF

categoria, em prestígio ao princípio democrático, por isso que não há se confundir a defesa dos direitos e interesses da categoria – função dos sindicatos – com a disciplina e fiscalização do exercício profissional – função dos conselhos de fiscalização profissional.

10. A competência do Conselho Federal dos Corretores de Imóveis para fixar os valores das anuidades devidas aos Conselhos Regionais não decorre dos §§ 1º e 2º do artigo 16 da Lei federal 6.530/1978, acrescentados pela Lei federal 10.795/2003, mas sim do inciso VII do *caput* do referido artigo, em sua redação original. Norma que, além de não ter sido impugnada, nem poderia ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, por se tratar de direito pré-constitucional. Precedentes: ADI 2, rel. min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 21/11/1997; ADI 7, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 4/9/1992; ADI 74, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 25/9/1992; e ADI 129, rel. min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 4/9/1992.

11. Os conselhos de fiscalização profissional, na fixação do valor exato das anuidades, **respeitadas as balizas quantitativas previstas em lei**, não ofendem os princípios da reserva legal e da legalidade tributária. Precedentes: ADI 4.697 e ADI 4.762, rel. min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 30/3/2017; RE 704.292, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 3/8/2017, Tema 540 da Repercussão Geral; RE 838.284, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 22/9/2017, Tema 829 da Repercussão Geral.

12. Ação direta de inconstitucionalidade CONHECIDA e julgado IMPROCEDENTE o pedido.

A C Ó R D Ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 27/9 a 3/10/2019, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 4 de outubro de 2019.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

04/10/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.174 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS - CNPL**
ADV.(A/S) : **CRISTIANO PRUNES DE AZEVEDO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS - COFECI**
ADV.(A/S) : **OVIDIO MARTINS DE ARAUJO**
ADV.(A/S) : **KATIA VIEIRA DO VALE**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DE SANTA CATARINA - CRECI DA 11ª REGIÃO/SC**
ADV.(A/S) : **ADILSON ALEXANDRE SIMAS**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS - CRECI 1ª REGIÃO/RJ**
ADV.(A/S) : **VERA LÚCIA SENRA DE ALMEIDA**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DE MINAS GERAIS - CRECI 4ª REGIÃO**
ADV.(A/S) : **PEDRO JOSÉ VILAÇA**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DA 9ª REGIÃO - CRECI/BA**
ADV.(A/S) : **JOSÉ WILSON PINHEIRO CORRÊA LIMA**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS - CRECI 13ª REGIÃO/ES**
ADV.(A/S) : **CARLOS AUGUSTO DA MOTTA LEAL**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO PARANÁ - CRECI 6ª REGIÃO**
ADV.(A/S) : **ANTÔNIO LINARES FILHO**
ADV.(A/S) : **CARLOS HENRIQUE ZANETTI**

ADI 4174 / DF

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), tendo por objeto a Lei federal 10.795/2003, de seguinte teor:

“Art. 1º Os arts. 11 e 16 da Lei nº 6.530, de 12 de maio de 1978, passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 11. Os Conselhos Regionais serão compostos por vinte e sete membros efetivos e igual número de suplentes, eleitos em chapa pelo sistema de voto pessoal indelegável, secreto e obrigatório, dos profissionais inscritos, sendo aplicável ao profissional que deixar de votar, sem causa justificada, multa em valor máximo equivalente ao da anuidade.

Parágrafo único. (revogado)’ (NR)

‘Art. 16. (...)

§ 1º Na fixação do valor das anuidades referidas no inciso VII deste artigo, serão observados os seguintes limites máximos:

I - pessoa física ou firma individual: R\$ 285,00 (duzentos e oitenta e cinco reais);

II - pessoa jurídica, segundo o capital social:

a) até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais): R\$ 570,00 (quinhentos e setenta reais);

b) de R\$ 25.001,00 (vinte e cinco mil e um reais) até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais): R\$ 712,50 (setecentos e doze reais e cinquenta centavos);

c) de R\$ 50.001,00 (cinquenta mil e um reais) até R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais): R\$ 855,00 (oitocentos e cinquenta e cinco reais);

d) de R\$ 75.001,00 (setenta e cinco mil e um reais) até R\$ 100.000,00 (cem mil reais): R\$ 997,50 (novecentos e noventa e sete reais e cinquenta centavos);

e) acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais): R\$ 1.140,00 (mil, cento e quarenta reais).

ADI 4174 / DF

§ 2º Os valores correspondentes aos limites máximos estabelecidos no § 1º deste artigo serão corrigidos anualmente pelo índice oficial de preços ao consumidor.' (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Para melhor compreensão da controvérsia, transcrevo a redação original do artigo 11 da Lei federal 6.530/1978, alterado pela lei supratranscrita:

"Art. 11. Os Conselhos Regionais serão compostos por vinte e sete membros efetivos, eleitos dois terços por votação secreta em assembléia geral especialmente convocada para esse fim e um terço integrado por representantes dos Sindicatos de Corretores de Imóveis que funcionarem regularmente na jurisdição do Conselho Regional.

Parágrafo único. O disposto neste artigo somente será observado nas eleições para constituição dos Conselhos Regionais após o término dos mandatos vigentes na data desta lei."

Os §§ 1º e 2º do artigo 16 da Lei federal 6.530/1978, incluídos pela lei ora atacada, fazem referência à seguinte disposição:

"Art. 16. Compete ao Conselho Federal:

(...)

VII - fixar as multas, anuidades e emolumentos devidos aos Conselhos Regionais;"

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 1º, parágrafo único; 2º; 8º, III; 10; 61, § 1º, II, e; 84, VI, a; 146, III; 149, *caput*; e 150, I, da Constituição Federal.

Em sede preliminar, a requerente afirmou ser confederação sindical que congrega sindicatos e federações de profissionais liberais, entre elas a Federação Nacional de Corretores de Imóveis (FENACI). No mérito, alegou que a Lei federal 10.795/2003, de origem parlamentar, padeceria de

ADI 4174 / DF

vício de iniciativa, porquanto cabe ao chefe do Poder Executivo dar início ao processo legislativo de normas concernentes à estruturação do aparato administrativo. Argumentou que a sanção presidencial não supriria o vício de iniciativa na apresentação do projeto de lei. Aduziu que a lei impugnada violaria o princípio da separação dos poderes, bem como teria optado por procedimento eleitoral com representatividade deficiente, ao excluir da composição dos Conselhos Regionais os representantes dos Sindicatos de Corretores de Imóveis. Por fim, argumentou que a contribuição anual devida aos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis constituiria espécie de tributo, de forma que só poderia ser fixada ou majorada por lei, e não por ato administrativo do Conselho Federal de Corretores de Imóveis.

O Ministro Eros Grau, então relator do feito, determinou a aplicação do rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 8).

A Câmara dos Deputados afirmou a regularidade do processo legislativo e juntou parecer de sua Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, de seguinte teor:

“Cuida-se da alteração de lei federal que dispõe sobre a regulamentação de profissão - matéria pertinente à competência legislativa da União e às atribuições do Congresso Nacional, nos termos dos artigos 22, inciso XVI, e 48, ambos da Constituição Federal.

A iniciativa parlamentar sobre o tema revela-se legítima, não estando reservada constitucionalmente a nenhum outro Poder.

No que diz respeito ao conteúdo das mudanças propostas no projeto, não vislumbramos nenhuma incompatibilidade entre suas disposições e as normas e princípios que alicerçam a Constituição vigente. De observar-se que a alteração dirigida ao art. 16 da Lei nº 6.530/78 vem ao encontro do que prevê o art. 149 da Carta de 1988, o qual reserva a União exclusividade para instituir contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. Como ressaltado pelo autor da

ADI 4174 / DF

iniciativa junto ao Senado Federal, então Senador JOSÉ ROBERTO ARRUDA e hoje ilustre membro desta Comissão, muitos juízes têm considerado, justamente em face da natureza tributária dessas contribuições, que a mera previsão legal que dá competência aos Conselhos para determinar esses valores é inválida, considerando a necessidade de um parâmetro legal para a cobrança das anuidades.”
(Doc. 9)

Por sua vez, o Senado Federal alegou que os conselhos profissionais não se enquadrariam no conceito restrito de órgãos integrantes da administração pública. Aduziu que tais conselhos seriam pessoas jurídicas de direito privado, incumbidas de cooperação na fiscalização do exercício de profissões legalmente regulamentadas.

O Presidente da República sustentou que (i) a lei ora impugnada, ao reformular o processo eleitoral nos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, não teria tratado da criação ou extinção de órgãos da Administração Pública nem tampouco da criação de cargos ou aumento de sua remuneração; (ii) os conselhos profissionais não integrariam a Administração Pública federal; (iii) o modo de eleição previsto na lei atacada contemplaria tanto a soberania popular quanto a garantia da democracia participativa; e (iv) a autorização para a fixação anual do valor das contribuições devidas aos Conselhos Regionais pelo Conselho Federal de Corretores de Imóveis estaria prevista na Lei federal 6.530/1978, tendo a lei atacada estabelecido apenas limites máximos na fixação das referidas anuidades (doc. 10).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela improcedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa:

“Direito Administrativo e Constitucional. Lei nº 10.795/03. Altera os arts. 11 e 16 da Lei nº 6.530/78, para dispor sobre eleição dos conselheiros nos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis e fixar

ADI 4174 / DF

valores máximos para as anuidades devidas pelos corretores a essas entidades. Preliminar. Não-conhecimento da presente ação, face a ausência de nexo entre a fundamentação e o pedido. Mérito. Ausência de vício de inconstitucionalidade formal. Inexistência de ofensa ao art. 10 da Constituição Federal e ao princípio da legalidade tributária. Manifestação pela improcedência do pedido.” (Doc. 12)

O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido, em parecer assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.795/2003. Eleição dos conselheiros dos conselhos regionais de corretores de imóveis e estabelecimento de limites máximos para as anuidades devidas a tais entidades. Não conhecimento do pedido de inconstitucionalidade do art. 16, § 1º, da Lei 6.530/78, na redação dada pela nova lei. Ausência de pertinência com a fundamentação apresentada. Observância ao princípio do pedido. Inexistência de vício de iniciativa. Competência do Congresso assegurada pelos arts. 22, XVI, e 48 da Constituição Federal. Eleição da integralidade dos membros pela maioria de seus pares. Inocorrência de violação ao art. 10 da CF, que não tem pertinência com o tema tratado. Dispositivo que se limita a estabelecer valores máximos para as anuidades não se traduz em criação ou majoração de tributos. Parecer pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela sua improcedência.” (Doc. 24)

O Conselho Federal dos Corretores de Imóveis (COFECI), o Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Santa Catarina – CRECI da 11ª Região/SC, o Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro – CRECI da 1ª Região/RJ, o Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Minas Gerais – CRECI da 4ª Região/MG, o Conselho Regional de Corretores de Imóveis da Bahia – CRECI da 9ª Região/BA, o Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Espírito Santo – CRECI da 13ª Região/ES e o Conselho Regional de Corretores de Imóveis do

ADI 4174 / DF

Paraná – CRECI da 6ª Região/PR foram admitidos a se manifestar no feito, na qualidade de *amici curiae* (doc. 25).

É o relatório.

04/10/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.174 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): A controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade da Lei federal 10.795/2003, de seguinte teor:

“Art. 1º Os arts. 11 e 16 da Lei nº 6.530, de 12 de maio de 1978, passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 11. Os Conselhos Regionais serão compostos por vinte e sete membros efetivos e igual número de suplentes, eleitos em chapa pelo sistema de voto pessoal indelegável, secreto e obrigatório, dos profissionais inscritos, sendo aplicável ao profissional que deixar de votar, sem causa justificada, multa em valor máximo equivalente ao da anuidade.

Parágrafo único. (revogado)’ (NR)

‘Art. 16. (...)

§ 1º Na fixação do valor das anuidades referidas no inciso VII deste artigo, serão observados os seguintes limites máximos:

I - pessoa física ou firma individual: R\$ 285,00 (duzentos e oitenta e cinco reais);

II - pessoa jurídica, segundo o capital social:

a) até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais): R\$ 570,00 (quinhentos e setenta reais);

b) de R\$ 25.001,00 (vinte e cinco mil e um reais) até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais): R\$ 712,50 (setecentos e doze reais e cinquenta centavos);

c) de R\$ 50.001,00 (cinquenta mil e um reais) até R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais): R\$ 855,00 (oitocentos e cinquenta e cinco reais);

d) de R\$ 75.001,00 (setenta e cinco mil e um reais) até R\$ 100.000,00 (cem mil reais): R\$ 997,50 (novecentos e noventa e sete reais e cinquenta centavos);

e) acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais): R\$ 1.140,00

ADI 4174 / DF

(mil, cento e quarenta reais).

§ 2º Os valores correspondentes aos limites máximos estabelecidos no § 1º deste artigo serão corrigidos anualmente pelo índice oficial de preços ao consumidor.' (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Para melhor compreensão da controvérsia, transcrevo a redação original do artigo 11 da Lei federal 6.530/1978, alterado pela lei supratranscrita:

"Art. 11. Os Conselhos Regionais serão compostos por vinte e sete membros efetivos, eleitos dois terços por votação secreta em assembléia geral especialmente convocada para esse fim e um terço integrado por representantes dos Sindicatos de Corretores de Imóveis que funcionarem regularmente na jurisdição do Conselho Regional.

Parágrafo único. O disposto neste artigo somente será observado nas eleições para constituição dos Conselhos Regionais após o término dos mandatos vigentes na data desta lei."

Os §§ 1º e 2º do artigo 16 da Lei federal 6.530/1978, incluídos pela Lei ora atacada, fazem referência à seguinte disposição:

"Art. 16. Compete ao Conselho Federal:

(...)

VII - fixar as multas, anuidades e emolumentos devidos aos Conselhos Regionais;"

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 1º, parágrafo único; 2º; 8º, III; 10; 61, § 1º, II, e; 84, VI, a; 146, III; 149, *caput*; e 150, I, da Constituição Federal.

Trata-se, portanto, de saber se lei de iniciativa parlamentar poderia dispor sobre a forma de composição dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, bem como fixar limites máximos para as

ADI 4174 / DF

anuidades devidas a essas entidades, com correção anual.

PRELIMINARES:

**LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS
PROFISSÕES LIBERAIS (CNPL)**

A Constituição Federal de 1988, ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, antes restrito ao Procurador-Geral da República, pretendendo, assim, reforçar a jurisdição constitucional através da democratização das suas vias de acesso.

A requerente é “*confederação sindical*”, hipótese de habilitação que apresenta previsão na parte final do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, que estabelece o rol taxativo dos legitimados à propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Ante a ausência de disciplina constitucional, coube ao Supremo Tribunal Federal, por meio de construção jurisprudencial, estabelecer algumas balizas interpretativas a respeito da atuação das confederações sindicais no processo objetivo de controle de constitucionalidade. Assim, construíram-se as seguintes condicionantes procedimentais:

a) o reconhecimento da condição de confederação, entidade sindical de grau máximo, assim considerada a agremiação constituída por, no mínimo, três federações sindicais integrantes de uma **mesma categoria econômica ou profissional**, registrada no órgão competente do Poder Executivo federal (Súmula 677/STF);

b) a relação de pertinência temática entre os objetivos institucionais da confederação postulante e a norma específica objeto de impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).

ADI 4174 / DF

Em conjunto, os requisitos mencionados permitem a avaliação, caso a caso, da legitimidade ativa para a propositura das ações de controle concentrado. É dizer, na hipótese do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, a apreciação da legitimação ativa não se verifica de maneira apriorística.

In casu, os dois requisitos estão preenchidos.

Primeiro, a Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) é entidade sindical de grau máximo (terceiro grau), com atuação em todo o território nacional, assim reconhecida pelo Decreto Presidencial 35.575/1954, sendo mencionada, inclusive, no § 3º do artigo 533 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT): “*Denominar-se-á Confederação Nacional das Profissões Liberais a reunião das respectivas federações*”. Ademais, na data da propositura da presente ação, era constituída por 35 federações sindicais, entre elas a Federação Nacional dos Corretores de Imóveis.

Segundo, há pertinência temática entre os objetivos institucionais da requerente e a norma impugnada, pois a CNPL representa os direitos e interesses dos profissionais liberais, entre eles os corretores de imóveis, cujos direitos, deveres e relações jurídicas foram afetados de modo direto e específico pela lei ora atacada.

Ainda que o reconhecimento da legitimidade das confederações sindicais deva ser realizado caso a caso, a depender da pretensão constitucional objeto da medida de fiscalização abstrata de normas, menciono alguns dos julgados do Plenário desta Corte que também reconheceram a legitimidade da CNPL para apresentar ação direta de inconstitucionalidade: ADI 4.697, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 30/3/2017; ADI 5.127, Redator do acórdão Min. Edson Fachin, *DJe* de 11/5/2016; ADI 4.578, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 29/6/2012; ADI 1.643, Rel.

ADI 4174 / DF

Min. Maurício Corrêa, DJ de 14/3/2003; e ADI 1.590-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 15/8/1997.

IMPUGNAÇÃO DA TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO

Não merece prosperar a preliminar de não conhecimento da presente ação, arguida pelo Advogado-Geral da União. Com efeito, a alegação de ausência de impugnação de todo o complexo normativo relacionado à competência do Conselho Federal dos Corretores de Imóveis para fixar anuidades devidas aos Conselhos Regionais não tem o condão de obstar o conhecimento da presente ação, pois também se sustenta a inconstitucionalidade formal da Lei federal 10.795/2003, por vício de iniciativa, e se questiona a constitucionalidade das alterações promovidas na forma de composição dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis. Demais disso, a suficiência da impugnação do complexo normativo atinente à fixação das referidas anuidades será analisada em conjunto com o exame do princípio da legalidade tributária.

Destarte, impõe-se o conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

MÉRITO:

A Lei federal 10.795/2003 promoveu alterações nos artigos 11 e 16 da Lei federal 6.530/1978, *“para dispor sobre a eleição dos conselheiros nos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis e fixar valores máximos para as anuidades devidas pelos corretores a essas entidades”*.

No caso do artigo 11, as modificações incidiram sobre a forma de composição dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, cujos membros, em sua totalidade, passaram a ser eleitos pelo voto direto, secreto e obrigatório dos profissionais inscritos, alterando-se a regra

ADI 4174 / DF

anterior segundo a qual um terço dos integrantes de cada Conselho deveria ser indicado pelos Sindicatos de Corretores de Imóveis com funcionamento regular na respectiva jurisdição. Previu a lei, ainda, a aplicação de multa àqueles que deixarem de votar.

Em relação ao artigo 16, houve a inserção dos §§ 1º e 2º, que estabeleceram os limites máximos para a fixação dos valores das anuidades devidas aos Conselhos Regionais pelo Conselho Federal dos Corretores de Imóveis, bem como a correção anual desses limites pelo índice oficial de preços ao consumidor.

De modo direto e esquemático, enfrentarei as questões constitucionais suficientes à elucidação da presente demanda, ciente de que, prevalecendo o princípio da *causa pretendi* aberta na análise das ações de controle abstrato (ADI 2.728, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 20/2/2004), esta Suprema Corte não se vincula aos fundamentos jurídicos trazidos pela requerente em seu pedido.

Ainda assim, com o objetivo de simplificar a compreensão do caso, sistematizo abaixo as linhas gerais da argumentação constante da petição inicial desta ação direta de inconstitucionalidade:

FUNDAMENTO 1: Inconstitucionalidade formal da Lei federal 10.795/2003, por vício de iniciativa, porquanto o projeto de lei fora apresentado por membro do Poder Legislativo, e as regras concernentes à estruturação do aparato administrativo são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (artigo 61, § 1º, da Constituição Federal);

FUNDAMENTO 2: Violação ao princípio da separação dos poderes (artigo 2º da Constituição Federal), pois o postulado republicano impõe que nenhum conteúdo normativo ordinário pode ensejar que as regras concernentes à estruturação do aparato administrativo fujam ao controle do Poder Executivo;

ADI 4174 / DF

FUNDAMENTO 3: Ofensa às disposições dos artigos 1º, parágrafo único, 8º, III, e 10 da Constituição Federal, porquanto a nova redação dada ao artigo 11 da Lei 6.530/1978 pela Lei 10.795/2003, que importou em excluir da composição dos Conselhos Regionais os representantes dos Sindicatos de Corretores de Imóveis, propicia evidenciar que o legislador da lei em comento optou por procedimento eleitoral absolutamente afastado dos valores que permeiam a autêntica representatividade; e

FUNDAMENTO 4: Contrariedade ao princípio da legalidade tributária (artigos 149, *caput*, e 150, I, da Constituição Federal), pois a contribuição anual devida ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis constitui espécie de tributo, e, sendo assim, somente por lei pode ser fixada ou majorada, pelo que de flagrante inconstitucionalidade a norma prescrita no § 1º do artigo 16 da Lei 6.530/1978, com a redação dada pela Lei 10.795/2003, eis que elaborada com o propósito de deixar a critério do Conselho Federal de Corretores de Imóveis, a cada ano, fixar o valor das anuidades devidas aos Conselhos Regionais, majorando-o como lhe aprouver, sem o competente permissivo legal.

**MEMBROS DOS CONSELHOS REGIONAIS DE CORRETORES DE IMÓVEIS –
AGENTES HONORÍFICOS – INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO
PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA A EDIÇÃO DE NORMAS RELATIVAS À
CRIAÇÃO DE CARGOS, SERVIDORES PÚBLICOS E ORGANIZAÇÃO E
FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS REGIONAIS DE CORRETORES DE
IMÓVEIS**

Acerca do primeiro fundamento suscitado pela requerente, impende perquirir se o ato normativo questionado, de iniciativa parlamentar, versa sobre matéria cuja disciplina é reservada a leis de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, e, por conseguinte, padece de inconstitucionalidade formal por

ADI 4174 / DF

vício de iniciativa.

Quando do julgamento do MS 22.643, rel. min. Moreira Alves, Plenário, *DJ* de 4/12/1998, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquia. Naquela ocasião, ficou consignado que: (i) essas entidades foram criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, e 21, XXIV, da Constituição Federal, é atividade tipicamente pública; e (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

Nessa esteira, ao julgar o mérito da ADI 1.717, Rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* de 28/3/2003, o Plenário desta Corte declarou a inconstitucionalidade do *caput* e dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do artigo 58 da Lei 9.649/1998, restando consignado que a fiscalização das profissões não pode ser delegada, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir. Dessa maneira, infere-se a natureza autárquica dos conselhos profissionais pelo caráter público da atividade por eles desenvolvida.

Considerando o caráter jurídico de autarquia dos conselhos de fiscalização profissional, que são criados por lei e possuem personalidade jurídica de direito público, exercendo uma atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, esta Corte também assentou a obrigatoriedade da adoção de concurso público para a admissão de pessoal em tais conselhos, com a consequente submissão ao regime jurídico dos servidores públicos. A respeito do tema, colaciono os seguintes julgados: RE 988.524-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, *DJe* de 25/4/2017; RE 696.501-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, *DJe* de 19/12/2016; RE 784.302-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, *DJe* de 25/9/2016; RE 777.207-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, *DJe* de 9/3/2016; RE 539.220-AgR, Rel. Min.

ADI 4174 / DF

Roberto Barroso, Primeira Turma, *DJe* de 25/9/2014; RE 758.168-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, *DJe* de 15/8/2014; RE 735.703-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, *DJe* de 16/10/2013; e MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 18/5/2001.

Destarte, cumpre examinar a natureza jurídica do vínculo administrativo dos **membros** dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, os sujeitos que servem ao Poder Público pertencem ao gênero *agentes públicos*, cujas espécies são: *agentes políticos, agentes honoríficos, servidores estatais* (servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado) e *particulares em colaboração com a Administração*. Transcrevo a lição lapidar do ilustre doutrinador:

“I. Agentes públicos

Os servidores públicos são uma espécie dentro do gênero ‘agentes públicos’. Para bem distinguir tal espécie, apartando-a claramente das demais, e útil, primeiramente, examinar o panorama dentro do qual ela se encarta. É o que se fara apresentando o amplo quadro compreensivo das variedades tipológicas de agentes por meio dos quais o Estado se manifesta.

Esta expressão - agentes públicos - é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.

Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os

ADI 4174 / DF

concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

Dentre os mencionados, alguns integram o aparelho estatal, seja em sua estrutura direta, seja em sua organização indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais). Outros não integram a constelação de pessoas estatais, isto é, são alheios ao aparelho estatal, permanecem exteriores a ele (concessionários, permissionários, delegados de função ou ofício público, alguns requisitados, gestores de negócios públicos e contratados por locação civil de serviços). Todos eles, entretanto, estão sobre um denominador comum que os radicaliza: são, ainda que alguns deles apenas episodicamente, agentes que exprimem manifestação estatal, munidos de uma qualidade que só podem possuir porque o Estado lhes emprestou sua força jurídica e os habilitou a assim agirem ou, quando menos, tem que reconhecer como estatal o uso que hajam feito de certos poderes.

Dois são os requisitos para a caracterização do agente público: um, de ordem objetiva, isto é, a natureza estatal da atividade desempenhada; outro, de ordem subjetiva: a investidura nela.

(...)

II. Classificação dos agentes públicos

Visto o conceito de agente público e mencionada a variedade de sujeitos compreendidos sob tal rótulo, cumpre indicar as várias categorias em que se agrupam, na conformidade da esplêndida sistematização proposta pelo Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello ('Teoria dos servidores públicos', RDP 1/40 e ss., julho-setembro/1967, e Princípios Gerais de Direito Administrativo, vol. II, Rio de Janeiro, Forense, 1974, pp. 277 e ss.), com algumas adaptações, notadamente em vista do atual Texto Constitucional. Os agentes públicos podem ser divididos em quatro grandes grupos, dentro nos quais são reconhecíveis ulteriores subdivisões. A saber: a) agentes políticos; b) agentes honoríficos c) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e d) particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.

ADI 4174 / DF

a) Agentes políticos

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. Donde, são por elas modificáveis, sem que caiba precedente oposição às alterações supervenientes, sub color de que vigoravam condições diversas ao tempo das respectivas investiduras.

b) Agentes honoríficos

De par com os agentes políticos, outros há que também se ligam ao Estado, sem vínculo profissional, em razão da qualidade de cidadãos, mas, diversamente dos anteriores, não ocupam cargos políticos próprios da condução suprema da vida das entidades governamentais. São os agentes honoríficos, os quais são livremente designados para compor comissões técnicas em razão de sua presumida elevada reputação e conhecimentos em certas matérias. Sirvam de exemplo os providos como membros do Conselho da República, na forma do art. 89, VI, da Constituição Federal, ou do Conselho de Comunicação Social, contemplado no art. 224 do mesmo

ADI 4174 / DF

diploma, com integrantes escolhidos consoante o previsto no art. 4^a da Lei 8.389, de 30.12.1991, e o Conselho Nacional de Educação, composto a teor do art. 8^o da Lei 9.131, de 24.11.1995. Osvaldo Aranha Bandeira de Mello, referindo-se a eles, depois de anotar que, diversamente dos cargos políticos, que, normalmente, exigem grande assiduidade e dedicação e que são remunerados, anotou: 'Já os cargos honoríficos não exigem de seus titulares que se consagrem principalmente a eles, visto que os seus serviços são levados a efeito, de intervalos a intervalos de tempo, em certas e determinadas ocasiões, por horas restritas de atividade, para o seu desempenho, quando chamados por órgãos competentes. Por essa razão, os cargos públicos honoríficos, de regra são gratuitos, percebendo, apenas, em alguns casos, os agentes públicos, por sessão realizada, certa importância a título de indenização. É o 'jeton'.

c) Servidores estatais

A designação servidores estatais - que ora se sugere em atenção a mudança constitucional - abarca todos aqueles que entretêm com o Estado e suas entidades da Administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Com efeito, a designação 'servidor público', já hoje, tem alcance mais restrito do que dantes. Não mais é adequada para abarcar também os empregados das entidades da Administração indireta de Direito Privado, porquanto, sob a rubrica constitucional 'Dos Servidores Públicos' (que substituiu, desde o 'Emendão', Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, a rubrica 'Dos Servidores Públicos Cíveis'), é visível que só estão considerados os integrantes de cargo ou emprego nas pessoas jurídicas de Direito Público. Assim, na atualidade, o nomen juris 'servidor público' é uma espécie do gênero 'servidores estatais'.

Entre os servidores estatais são reconhecíveis os seguintes dois grupos: 1) servidores públicos e 2) servidores das pessoas governamentais de Direito Privado.

ADI 4174 / DF

Servidores públicos: conceito e espécies

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Compreendem as seguintes espécies:

a) Servidores titulares de cargos públicos na Administração Direta (anteriormente denominados funcionários públicos), nas autarquias e fundações de Direito Público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como no Poder Judiciário e na esfera administrativa do Legislativo.

b) Servidores empregados das pessoas suprarreferidas. Aí se incluem servidores que se encontrem sob vínculo empregatício por uma dentre as seguintes razões:

b.1) *haverem sido admitidos sob vínculo de emprego para funções materiais subalternas (quais as de artífice, sergente, motorista, jardineiro, mecanógrafo etc.), o que, como ao diante se demonstrará, é constitucionalmente possível, embora não desejável.*

(...)

b.2) *remanescentes do regime anterior, no qual se admitia (ainda que muitas vezes inconstitucionalmente) amplamente o regime de emprego;*

b.3) *contratados, nos termos do art. 37, IX, da Constituição, sob vínculo trabalhista, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sob regime jurídico específico previsto na Lei 8745, de 9.12.1993.*

Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado

São os empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de Direito Privado instituídas pelo

ADI 4174 / DF

Poder Público, os quais estarão todos, obrigatoriamente, sob regime trabalhista.

d) Particulares em colaboração com a Administração

Esta terceira categoria de agentes é composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias a intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) –, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico.

Na tipologia em apreço reconhecem-se:

a) requisitados para prestação de atividade pública, quais os jurados, membros de Mesa receptora ou apuradora de votos quando das eleições, recrutados para o serviço militar obrigatório etc. Estes agentes exercem um munus público;

b) os que sponte propria assumem a gestão da coisa pública como ‘gestores de negócios públicos’, perante situações anômalas para acudir a necessidades públicas prementes;

c) contratados por locação civil de serviços (como, por exemplo, um advogado ilustre contratado para sustentação oral perante Tribunais);

d) concessionários e permissionários de serviços públicos, de que trataremos no Capítulo XII;

e) delegados de função ou ofício público, que se distinguem de concessionários e permissionários em que a atividade que desempenham não é material, como a daqueles, mas é jurídica. É, pois, o caso dos titulares de serventias da Justiça não oficializadas, como notários e registradores, ex vi do art. 236 da Constituição, e, bem assim, outros sujeitos que praticam, com o reconhecimento do Poder Público, certos atos dotados de força jurídica oficial, como ocorre com os diretores de Faculdades particulares reconhecidas.” (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 248-256)

Na redação original do artigo 11 da Lei federal 6.530/1978, a escolha dos **membros** dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis se dava em parte por eleição e em parte por indicação dos Sindicatos de

ADI 4174 / DF

Corretores de Imóveis (terço sindical).

O artigo 14 da referida lei dispõe que os membros do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais terão mandato de três anos. Demais disso, segundo informação constante do Portal da Transparência do Sistema COFECI-CRECI (<http://www.cofeci.gov.br/pt/index.php/perguntas-frequentes.html>), os cargos de Conselheiros e de Diretores não são remunerados.

Nesse contexto, verifica-se que os **membros** dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis **não são servidores públicos**, mas sim **agentes honoríficos**, sem vínculo profissional com a Administração.

Conforme dispõe o artigo 61, § 1º, II, *a, c e e*, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 84, VI.

Por sua vez, o artigo 84, VI, *a*, da Constituição Federal prevê que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Consigno que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em *numerus clausus* (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe de 15/8/2008).

Assim, fácil concluir que a lei ora impugnada não padece do alegado

ADI 4174 / DF

vício de iniciativa, porquanto a modificação na forma de composição dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, cujos membros passaram, em sua totalidade, a ser eleitos pelo voto direto dos profissionais inscritos, não implicou a **criação** de cargos em tais Conselhos, não dispôs sobre os **servidores públicos** desses Conselhos nem tampouco dispôs sobre a **organização** e o **funcionamento** dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis.

Por conseguinte, afasto a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei federal 10.795/2003.

MODIFICAÇÃO NA FORMA DE COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS REGIONAIS DE CORRETORES DE IMÓVEIS – AUSÊNCIA DE ÔNUS PARA O PODER EXECUTIVO – INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Conforme o artigo 48, *caput*, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, ao passo que o artigo 61, *caput*, da Constituição Federal estabelece que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição.

Por sua vez, os artigos 21, XXIV, e 22, XVI, da Constituição Federal atribuem à União a competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, bem como para legislar privativamente sobre organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

Destarte, não há se falar em ofensa ao princípio da separação dos

ADI 4174 / DF

poderes, pois, não tendo o Poder Legislativo federal iniciado processo legislativo em relação a matéria cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, conclui-se que exerceu legitimamente competência que lhe é atribuída pela Constituição Federal.

Ademais, a modificação na forma de composição dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis não acarretou nenhum ônus para o Poder Executivo.

Portanto, afasto a alegação de inconstitucionalidade material da Lei federal 10.795/2003, por suposta ofensa ao princípio da separação dos poderes.

SUPRESSÃO DO TERÇO SINDICAL NA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS REGIONAIS DE CORRETORES DE IMÓVEIS – AMPLIAÇÃO DO PODER DE ESCOLHA DA CATEGORIA – PRESTÍGIO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO – A DEFESA DOS DIREITOS E INTERESSES DA CATEGORIA NÃO SE CONFUNDE COM A DISCIPLINA E FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL

A supressão da reserva de um terço dos membros dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis à indicação dos Sindicatos de Corretores de Imóveis (terço sindical) amplia o poder de escolha da categoria, que passou a ter o direito de eleger a totalidade dos membros dos referidos Conselhos, em prestígio ao princípio democrático. Pela fórmula atual, podem ser votados para integrar os Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis todos os profissionais que cumpram os requisitos do artigo 12 da Lei federal 6.530/1978, o que inclui os representantes dos sindicatos, que poderão ser eleitos se a categoria assim desejar.

Demais disso, a extinção do direito de indicar um terço dos membros dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis em nada

ADI 4174 / DF

interferiu na prerrogativa dos Sindicatos de Corretores de Imóveis de defender os direitos e interesses coletivos e individuais da categoria. Saliente-se que não há se confundir a defesa dos direitos e interesses da categoria (função dos sindicatos) com a disciplina e fiscalização do exercício profissional (função dos conselhos de fiscalização profissional).

Assim, afasto a alegação de inconstitucionalidade material da Lei federal 10.795/2003, por ofensa aos princípios democrático e da representatividade sindical.

FIXAÇÃO PELO CONSELHO FEDERAL DOS CORRETORES DE IMÓVEIS DAS ANUIDADES DEVIDAS AOS CONSELHOS REGIONAIS – COMPETÊNCIA PREVISTA EM NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL – ESTABELECIMENTO DE LIMITES MÁXIMOS PARA A FIXAÇÃO DOS VALORES DAS ANUIDADES, COM CORREÇÃO ANUAL – INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA

Passo ao exame da derradeira questão apresentada pela requerente, consubstanciada na alegação de ofensa ao princípio da legalidade tributária.

Cumpra assinalar que as anuidades devidas aos conselhos de fiscalização profissional possuem natureza jurídica de tributo, da espécie contribuição de interesse das categorias profissionais, sujeitando-se, por conseguinte, ao regime tributário (ADI 1.717, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28/3/2003; MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 18/5/2001).

Conforme já explicitado, a parte final do artigo 1º da Lei federal 10.795/2003 inseriu os §§ 1º e 2º no artigo 16 da Lei federal 6.530/1978, estabelecendo limites máximos, para a fixação pelo Conselho Federal dos Corretores de Imóveis, dos valores das anuidades devidas aos Conselhos

ADI 4174 / DF

Regionais, bem como a correção anual desses limites pelo índice oficial de preços ao consumidor.

Nesse contexto, assiste razão ao Advogado-Geral da União ao aduzir a insuficiência da presente ação para afastar a fixação do valor das anuidades pelo Conselho Federal dos Corretores de Imóveis.

Com efeito, não foram os §§ 1º e 2º, acrescentados pela lei ora impugnada, que atribuíram ao Conselho Federal dos Corretores de Imóveis a competência para a fixação das referidas anuidades, mas sim o inciso VII do *caput* do artigo 16 da Lei 6.530/1978, em sua redação original. Tal norma, além de não impugnada pela requerente, nem poderia ser objeto de exame em ação direta de inconstitucionalidade, por se tratar de direito pré-constitucional (ADI 2, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 21/11/1997; ADI 7, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 4/9/1992; ADI 74, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 25/9/1992; e ADI 129, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 4/9/1992).

Demais disso, no julgamento conjunto da ADI 4.697 e da ADI 4.762, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 30/3/2017, esta Corte assentou que não ofende os princípios da reserva legal e da legalidade tributária atribuir aos conselhos de fiscalização profissional a fixação do valor exato das anuidades, **desde que respeitadas as balizas quantitativas previstas em lei**. Na ocasião, foi rejeitada a ideia de que o princípio da legalidade tributária teria como corolário a exigência de “*tipicidade cerrada*” da lei tributária. Reputou-se adequada e suficiente a fixação, por lei, de “*tetos aos critérios materiais das hipóteses de incidência das contribuições profissionais, à luz da chave analítica formada pelas categorias da praticabilidade e da parafiscalidade*”. Transcrevo a ementa do acórdão do referido julgado:

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE.
JULGAMENTO CONJUNTO. DIREITO TRIBUTÁRIO.
CONSELHOS PROFISSIONAIS. AUTARQUIAS FEDERAIS.
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE INTERESSE PROFISSIONAL.

ADI 4174 / DF

ANUIDADES. ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. PRATICABILIDADE. PARAFISCALIDADE. LEI FEDERAL 12.514/2011.

1. A jurisprudência desta Corte se fixou no sentido de serem os conselhos profissionais autarquias de índole federal. Precedentes: MS 10.272, de relatoria do Ministro Victor Nunes Leal, Tribunal Pleno, DJ 11.07.1963; e MS 22.643, de relatoria do Ministro Moreira Alves, DJ 04.12.1998.

2. Tendo em conta que a fiscalização dos conselhos profissionais envolve o exercício de poder de polícia, de tributar e de punir, estabeleceu-se ser a anuidade cobrada por essas autarquias um tributo, sujeitando-se, por óbvio, ao regime tributário pátrio. Precedente: ADI 1.717, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 28.03.2003.

3. O entendimento iterativo do STF é na direção de as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizarem-se como tributos da espécie 'contribuições de interesse das categorias profissionais', nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedente: MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001.

4. Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais. Precedentes.

5. Em relação à ausência de pertinência temática entre a emenda parlamentar incorporada à Medida Provisória 536/2011 e o tema das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, verifica-se que os efeitos de entendimento da ADI 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber e com acórdão por mim redigido, não se aplica à medida provisória editada antes da data do julgamento, uma vez que a este foi emprestada eficácia prospectiva.

6. A Lei 12.514/2011 ora impugnada observou a capacidade contributiva dos contribuintes, pois estabeleceu razoável correlação entre a desigualdade educacional e a provável disparidade de rendas auferidas do labor de pessoa física, assim como por haver diferenciação

ADI 4174 / DF

dos valores das anuidades baseada no capital social da pessoa jurídica contribuinte.

7. Não ocorre violação ao princípio da reserva legal, uma vez que o diploma impugnado é justamente a lei em sentido formal que disciplina a matéria referente à instituição das contribuições sociais de interesse profissional para aqueles conselhos previstos no art. 3º da Lei 12.514/11.

8. No tocante à legalidade tributária estrita, reputa-se ser adequada e suficiente a determinação do mandamento tributário no bojo da lei impugnada, por meio da fixação de tetos aos critérios materiais das hipóteses de incidência das contribuições profissionais, à luz da chave analítica formada pelas categorias da praticabilidade e da parafiscalidade. Doutrina.

9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes.”
(Grifei)

Nesse mesmo sentido foi o pronunciamento desta Suprema Corte no julgamento do RE 704.292, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 3/8/2017, Tema 540 da Repercussão Geral, que porta a seguinte ementa:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Princípio da legalidade. Contribuições. Jurisprudência da Corte. Legalidade suficiente. Lei nº 11.000/04. Delegação aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas do poder de fixar e majorar, sem parâmetro legal, o valor das anuidades. Inconstitucionalidade.

1. Na jurisprudência da Corte, a ideia de legalidade, no tocante às contribuições instituídas no interesse de categorias profissionais ou econômicas, é de fim ou de resultado, notadamente em razão de a Constituição não ter traçado as linhas de seus pressupostos de fato ou o fato gerador. Como nessas contribuições existe um quê de atividade estatal prestada em benefício direto ao contribuinte ou a grupo, seria imprescindível uma faixa de indeterminação e de complementação administrativa de seus elementos configuradores, dificilmente apreendidos pela legalidade fechada. Precedentes.

ADI 4174 / DF

2. *Respeita o princípio da legalidade a lei que disciplina os elementos essenciais determinantes para o reconhecimento da contribuição de interesse de categoria econômica como tal e deixa um espaço de complementação para o regulamento. A lei autorizadora, em todo caso, deve ser legitimamente justificada e o diálogo com o regulamento deve-se dar em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade.*

3. *A Lei nº 11.000/04 que autoriza os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a fixar as anuidades devidas por pessoas físicas ou jurídicas não estabeleceu expectativas, criando uma situação de instabilidade institucional ao deixar ao puro arbítrio do administrador o estabelecimento do valor da exação – afinal, não há previsão legal de qualquer limite máximo para a fixação do valor da anuidade.*

4. *O grau de indeterminação com que os dispositivos da Lei nº 11.000/2000 operaram provocou a degradação da reserva legal (art. 150, I, da CF/88). Isso porque a remessa ao ato infralegal não pode resultar em desapoderamento do legislador para tratar de elementos tributários essenciais. Para o respeito do princípio da legalidade, seria essencial que a lei (em sentido estrito) prescrevesse o limite máximo do valor da exação, ou os critérios para encontrá-lo, o que não ocorreu.*

5. ***Não cabe aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas realizar atualização monetária em patamares superiores aos permitidos em lei, sob pena de ofensa ao art. 150, I, da CF/88.***

6. *Declaração de inconstitucionalidade material sem redução de texto, por ofensa ao art. 150, I, da Constituição Federal, do art. 2º da Lei nº 11.000, de 15 de dezembro de 2004, de forma a excluir de sua incidência a autorização dada aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas para fixar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, e, por arrastamento, da integralidade do seu § 1º.*

7. *Na esteira do que assentado no RE nº 838.284/SC e nas ADI nºs 4.697/DF e 4.762/DF, as inconstitucionalidades presentes na Lei nº 11.000/04 não se estendem às Leis nºs 6.994/82 e 12.514/11. Essas duas leis são constitucionais no tocante às anuidades devidas aos*

ADI 4174 / DF

conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, haja vista que elas, além de prescreverem o teto da exação, realizam o diálogo com o ato normativo infralegal em termos de subordinação, de desenvolvimento e de complementariedade.

8. *A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade é medida extrema, a qual somente se justifica se estiver indicado e comprovado gravíssimo risco irreversível à ordem social. As razões recursais não contêm indicação concreta, nem específica, desse risco, motivo pelo qual é o caso de se indeferir o pleito.*

9. *Negado provimento ao recurso extraordinário.”* (Grifos originais)

Por fim, saliento que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 838.284, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 22/9/2017, Tema 829 da Repercussão Geral, versando questão análoga à dos autos, fixou a seguinte tese: *“Não viola a legalidade tributária a lei que, prescrevendo o teto, possibilita o ato normativo infralegal fixar o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, valor esse que não pode ser atualizado por ato do próprio conselho de fiscalização em percentual superior aos índices de correção monetária legalmente previstos”*.

Destarte, afasto a alegação de inconstitucionalidade material da lei federal 10.795/2003, por ofensa ao princípio da legalidade tributária.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.174

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS - CNPL

ADV.(A/S) : CRISTIANO PRUNES DE AZEVEDO (39362/RS)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

INTDO.(A/S) : CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS - COFECI

ADV.(A/S) : OVIDIO MARTINS DE ARAUJO (5570/GO)

ADV.(A/S) : KATIA VIEIRA DO VALE (11737/DF)

INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DE SANTA CATARINA - CRECI DA 11ª REGIÃO/SC

ADV.(A/S) : ADILSON ALEXANDRE SIMAS (1193/SC)

INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS - CRECI 1ª REGIÃO/RJ

ADV.(A/S) : VERA LÚCIA SENRA DE ALMEIDA (66411/RJ)

INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DE MINAS GERAIS - CRECI 4ª REGIÃO

ADV.(A/S) : PEDRO JOSÉ VILAÇA (37599/MG)

INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DA 9ª REGIÃO - CRECI/BA

ADV.(A/S) : JOSÉ WILSON PINHEIRO CORRÊA LIMA (15830/BA)

INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS - CRECI 13ª REGIÃO/ES

ADV.(A/S) : CARLOS AUGUSTO DA MOTTA LEAL (5875/ES)

INTDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO PARANÁ - CRECI 6ª REGIÃO

ADV.(A/S) : ANTÔNIO LINARES FILHO (15427/PR)

ADV.(A/S) : CARLOS HENRIQUE ZANETTI (47391/PR)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 27.9.2019 a 3.10.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário