



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 41/2017-SFConst/PGR
Sistema Único nº 286.125/2017

Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade por omissão 31/DF

Relator: Ministro **Alexandre de Moraes**
Agravante: Governador do Estado do Maranhão
Interessado: Congresso Nacional

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO (ADO). NEGATIVA DE SEGUIMENTO POR ILEGITIMIDADE ATIVA DO REQUERENTE. GOVERNADOR DE ESTADO. OMISSÃO LEGISLATIVA REFERENTE À INSTITUIÇÃO DE TRIBUTO DE TITULARIDADE DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

1. Governador de Estado não possui legitimidade para propor controle concentrado de omissão legislativa referente a imposto de titularidade da União, não sujeito a repartição de receita tributária. Ausência de pertinência temática.
2. Parecer pelo desprovimento do agravo.

1 RELATÓRIO

Trata-se de agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Maranhão (peça 19), contra decisão que extinguiu a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, sob os seguintes fundamentos (peça 18):

O Governador do Estado do Maranhão propõe ação direta em face da omissão do Congresso Nacional na edição de lei complementar que institua o imposto sobre grandes fortunas, previsto no art. 153, VII, da Constituição. Argumenta que a omissão em instituir esse tributo caracterizaria *renúncia fiscal constitucional*, pois o texto constitucional determinaria a instituição dessa espécie tributária.

[...]

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-Geral da República, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente. Para alguns dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, porém, esta Corte exige a presença da chamada *pertinência temática*, definida como o requisito objetivo da *relação de pertinência* entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.

Os Governadores de Estado, embora constem do art. 103, V, da CF, não são legitimados universais para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, incumbindo-lhes a demonstração da pertinência temática, conforme pacificado no Supremo Tribunal Federal: ADI 2.747, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 17/8/2007; ADI-MC-AgR 1.507, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 22/9/1995).

No caso, o Governador do Maranhão não demonstrou, de forma adequada e suficiente, a existência desse vínculo de pertinência temática, apresentando um único argumento: o Estado do Maranhão teria interesse na efetiva instituição e arrecadação do IGF, pois, ocorrendo o incremento de receitas da União, o volume a ser partilhado com os Estados seria consequentemente majorado. Afirmou o requerente (fls. 2-3):

Como resultado imediato da renúncia fiscal inconstitucional pela União, através da inércia do Congresso Nacional em aprovar um dos tantos projetos de lei que tramitam em suas Casas há anos, tem-se que a ausência de tributação das grandes fortunas pela União Federal reduz a perspectiva de recebimento, pelo Estado-membro, de recursos federais nas mais diversas áreas. Há verdadeira redução de receitas pelo Estado-membro.

(...)

A repercussão em cadeia da renúncia fiscal na tributação de grandes fortunas deságua, inexoravelmente, nos estados-membros, já bastante penalizados pelo desequilibrado Pacto Federativo. Quanto menor a receita tributária federal, menor a aplicação compulsória de recursos na Educação e menores serão também os valores destinados à assistência financeira aos estados-membros, por óbvio.

Menciona-se, assim, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, FNDE, como exemplo dessa repercussão direta da ausência de arrecadação do IGF sobre os interesses dos Estados. Os recursos disponíveis para a assistência aos Estados em matéria de manutenção e desenvolvimento do ensino – 18% (dezoito por cento) da receita corrente líquida, na forma do art. 212 da Constituição – seriam incrementados pela arrecadação do IGF, possibilidade da qual não poderiam prescindir a União e os Estados.

A Constituição, entretanto, não determina repartição obrigatória das receitas eventualmente auferidas com a arrecadação do IGF entre a União e os demais entes, conforme destacado pelo Procurador-Geral da República. Não está, consequentemente, caracterizada a necessária pertinência temática.

Assim sendo, ausente a legitimidade ativa do requerente, JULGO EXTINTO o processo, sem resolução de mérito, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no art. 485, VI, do Código de Processo Civil de 2015.

Publique-se.

O agravante afirma estar presente a relação de afinidade entre o objeto da norma e o interesse do Estado do Maranhão, de modo a legitimá-lo a propor a demanda. Sustenta ser de fundamental importância a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) para o desenvolvimento das políticas públicas estaduais. Postula a reconsideração da decisão agravada ou, sucessivamente, o provimento do recurso para dar seguimento ao feito.

É o relatório.

2 ILEGITIMIDADE ATIVA DO GOVERNADOR DO MARANHÃO: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA

A decisão agravada deve ser mantida.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que respeita a governadores de Estado como legitimados especiais para propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face de ato normativo oriundo de ente federativo diverso, exige demonstração do requisito implícito de pertinência temática para reconhecimento da qualidade para agir em fiscalização abstrata de constitucionalidade:

LEGITIMIDADE - GOVERNADOR DE ESTADO - LEI DO ESTADO - ATO NORMATIVO ABRANGENTE - INTERESSE DAS DEMAIS UNIDADES DA FEDERAÇÃO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Em se tratando de impugnação a diploma normativo a envolver outras Unidades da Federação, o Governador há de demonstrar a pertinência temática, ou seja, a repercussão do ato considerados os interesses do Estado.¹

Apesar de resistência ao requisito por parte expressiva da doutrina,² que identifica em sua exigência indevido cruzamento com o processo judicial clássico, de caráter subjetivo, está ele pacificado na

-
- 1 Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 2.747/DF. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO. 16/5/2007, unânime. *Diário da Justiça eletrônico* 82, 17 ago. 2007.
 - 2 Nesse sentido: MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1.185; TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 304-305.

jurisprudência da Suprema Corte brasileira.³ A invencível sobrecarga de trabalho do STF e a necessidade de restringir o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade, como ocorre na maior parte das cortes constitucionais do mundo ocidental, impõem esse filtro.

A omissão legislativa que a ADO pretende sanar refere-se à instituição de tributo de titularidade da União: o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). A ação, por sua vez, foi proposta por governador de Estado-membro. Não há, no sistema tributário constitucional, norma que preveja repartição de receitas desse tributo com os demais entes federados.

Dessa maneira, falta legitimidade ao requerente, porquanto não está presente o requisito da pertinência temática.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina a Procuradora-Geral da República pelo desprovimento do agravo regimental.

Brasília (DF), 6 de novembro de 2017.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

AMO

3 STF. Plenário. AgR na ADI 5.023/MT. Rel.: Min. ROSA WEBER. 16/10/2014, un. *DJe* 218, 6 nov. 2014.