

09/04/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO
31 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. SUPOSTA OMISSÃO LEGISLATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DE IMPOSTO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. Alegação de omissão legislativa na implementação de imposto de competência da União – Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Ausência de previsão constitucional de repartição de receitas desse tributo com os demais entes federados.

2. A jurisprudência desta CORTE é pacífica no sentido de que a legitimidade para a propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade, em face de ato normativo oriundo de ente federativo diverso, por governadores de Estado, exige a demonstração de pertinência temática, ou seja, a repercussão do ato, considerados os interesses do Estado. Precedentes. Ausência de pertinência temática.

3. Ilegitimidade ativa do Governador do Estado do Maranhão para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão com o objetivo de instituir imposto de competência da União.

4. Agravo Regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

ADO 31 AGR / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra CÁRMEN LÚCIA, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, acordam em negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 9 de abril de 2018.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

09/04/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO
31 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Agravo Regimental, interposto pelo Governador do Estado do Maranhão, contra decisão publicada em 23/5/2017, que extinguiu, sem resolução de mérito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, por carência de legitimidade ativa *ad causam*.

O Agravante defende que existiria uma relação de estreita afinidade entre a ausência de regulamentação normativa objeto de controle de constitucionalidade e o interesse do Estado do Maranhão, de modo que estaria configurada a pertinência temática da ação.

Sustenta, nesse sentido, que seria fundamental a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) para o desenvolvimento das políticas públicas estaduais, principalmente na educação e na saúde. Em razão disso, requer a reconsideração da decisão agravada ou, sucessivamente, o provimento do recurso.

Em parecer, a Procuradora-Geral da República opinou pelo desprovimento do Agravo Regimental.

É o relatório.

09/04/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO
31 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): O presente Agravo Regimental tem por objetivo reformar decisão que proferi com o seguinte conteúdo:

“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 inconstitucional*, pois o texto constitucional determinaria a instituição dessa espécie tributária.

O requerente sustenta a sua legitimidade ativa para a propositura da ação direta, em vista do requisito da pertinência temática, no fato de que o Estado do Maranhão depende do repasse de recursos federais em diversas áreas de atuação, como educação e saúde. Afirma que *“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”*. No mérito, argumenta que a competência conferida pela Constituição no art. 153, VII, da CF, seria de exercício compulsório. O Congresso Nacional, passados quase trinta anos da promulgação da Constituição, estaria em mora injustificada na edição da lei complementar instituidora do IGF.

O requerente também discorre sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que admite a concessão, em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, de providência destinada a sanar os efeitos da omissão inconstitucional para, ao final, requerer o seguinte: (i) a declaração da omissão inconstitucional do Congresso Nacional na instituição do IGF; (ii) a estipulação de prazo de 180 (cento e

ADO 31 AGR / DF

oitenta) dias para que o Congresso Nacional encaminhe à sanção presidencial projeto de lei que institua e regulamente o IGF; e (iii) a delimitação, pelo Supremo Tribunal Federal, de quais regras deverão ser aplicadas para a efetiva cobrança do tributo caso o Congresso Nacional não encaminhe o referido projeto de lei no prazo assinalado.

A ação foi recebida e processada pelo eminente Ministro TEORI ZAVASCKI sob o rito do art. 12-F da Lei 9.868/1999.

O presidente do Congresso Nacional apresentou informações, nas quais alegou que o Governador do Maranhão não teria legitimidade para a propositura de ação direta, uma vez que ausente a pertinência temática com o objeto da impugnação. Sustentou o não cabimento da ação em vista de potencial ofensa ao princípio da separação dos poderes, questionando a admissibilidade das medidas requeridas na petição inicial, em especial a edição de sentenças aditivas por esse Supremo Tribunal Federal. Por fim, refutou a existência de mora legislativa na instituição do tributo referido no art. 153, VII, da CF, em vista do trâmite legislativo de muitos projetos sobre o tema, os quais não culminaram na edição da lei em questão por dificuldades de consenso decorrentes da divergência e heterogeneidade de posições sobre o assunto.

O Advogado-Geral da União suscitou preliminar de não conhecimento de parte dos pedidos articulados na petição inicial e, no mérito, manifestou-se pela improcedência da ação sob o fundamento de que *“a competência tributária das pessoas políticas consiste na faculdade e não no dever de instituir tributos”*.

O Procurador-Geral da República apresentou parecer escrito em que opina pelo não conhecimento da ação, por ausência de legitimidade ativa do requerente, e, no mérito, pela improcedência da ação, haja vista a ausência de omissão inconstitucional.

É o relatório.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-

ADO 31 AGR / DF

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

ADO 31 AGR / DF

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, conseqüentemente, 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.

Brasília, 18 de maio de 2017”.

É importante enfatizar o que afirmei na decisão recorrida quanto à legitimação ativa do Requerente, ora Agravante: 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 – que é definida como o requisito objetivo da *relação de pertinência* entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação – conforme pacificado neste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Precedentes: ADI 2.747, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 17/8/2007; ADI-MC-AgR 1.507, Rel. Min. CARLOS

ADO 31 AGR / DF

VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 22/9/1995.

O Requerente, Governador do Estado do Maranhão, sustentou que haveria uma relação de afinidade entre a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e os interesses do Estado do Maranhão, caracterizando, dessa forma, a pertinência temática.

Não assiste razão ao agravante.

A previsão constitucional de repartição de receitas tributárias não altera a distribuição de competências, pois não influi na privatidade do ente federativo em instituir e cobrar seus próprios impostos, influenciando, tão somente, na distribuição da receita arrecadada.

Assim, o direito subjetivo do ente federativo beneficiado à participação no produto arrecadado, no termos dos arts. 157 a 162 da Constituição Federal, somente existirá a partir do momento em que o ente federativo criar o tributo e ocorrer seu fato imponible.

De todo modo, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência tributária para a instituição do IGF (CF, art. 153, VII), mas não determinou, na Seção VI, do Capítulo I, do Título VI, a qual trata da repartição das receitas tributárias (CF, arts. 157 a 162), que houvesse repartição obrigatória das receitas eventualmente auferidas com a arrecadação do IGF entre a União e os demais entes federativos.

Com efeito, de acordo com o art. 80, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, VII, – o IGF – compõe o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que não é destinado aos Estados-Membros, como se infere da redação do art. 83 do ADCT.

Portanto, não foi demonstrado o indispensável requisito da pertinência temática, faltando legitimidade ao Agravante.

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao Agravo Regimental.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 31

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Plenário, sessão virtual de 30.3 a 6.4.2018.

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

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário