

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.882 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO NACIONAL DE FISCAIS DE  
TRIBUTOS ESTADUAIS - FEBRAFITE E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : EDUARDO DE AVELAR LAMY E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### **V O T O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** A questão submetida à apreciação consiste em saber se os auditores fiscais integram carreira de âmbito nacional, de modo a atrair a incidência uniforme do teto remuneratório aplicável aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme estipula do art. 37, XI, da Constituição Federal.

#### ***1) Questões preliminares***

Reconheço, de início, a legitimidade ativa *ad causam* da FEBRAFITE.

Atendendo à representatividade adequada, a entidade de classe deve preencher os seguintes requisitos: abrangência nacional, delimitação subjetiva da requerente, pertinência temática e compatibilidade entre a abrangência da representação da requerente e o ato questionado.

Esse é o atual posicionamento do STF, o qual pode ser sintetizado no seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. **LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE**. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII.

**1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas**

**entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes. Legitimidade ativa reconhecida.**

2. A Lei Complementar Estadual 125/2012, do Estado de Minas Gerais, por tratar exclusivamente sobre o regime jurídico dos militares daquele Estado e sobre regras de previdência do regime próprio dos militares e praças, tem a especificidade exigida pela Constituição Federal, atendendo ao comando dos arts. 42, §§ 1º e 2º e 142, § 3º, X, da Constituição Federal.

3. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência dominante no sentido de reconhecer que cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais. A atribuição da competência legislativa federal para edição de normas gerais das polícias militares e corpos de bombeiros militares, necessárias para regular a competência, estrutura, organização, efetivos, instrução, armamento, justiça e disciplina que lhes importem um controle geral, de âmbito nacional, não exclui a competência legislativa dos Estados para tratar das especificidades atinentes aos temas previstos pela própria Constituição como objeto de disciplina em lei específica de cada ente estatal em relação aos militares que lhes preste serviço.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente.” (ADI 4.912/MG, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 11.5.2016, DJe 24.5.2016).

*In casu*, a requerente, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS (FEBRAFITE), consubstancia uma associação de associações que congregam fiscais de tributos estaduais e distritais e está presente em mais de nove unidades da federação. Do estatuto social da requerente

extrai-se o objetivo de representar as associações de fiscais de tributos estaduais e distritais, promovendo a defesa de seus direitos e interesses em âmbito nacional.

É certo que a FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL – FENAFISCO, entidade admitida na condição de *amicus curiae*, arguiu, em sua manifestação, a ilegitimidade ativa, no caso, da FEBRAFITE. Aduz, para tanto, que a requerente em questão não representa a totalidade da categoria, mas apenas parcela do grupo profissional (eDOC. 80).

Penso, entretanto, que a preliminar suscitada pela FENAFISCO não deve ser acolhida. Isso porque a jurisprudência desta Suprema Corte tem evoluído no sentido do estabelecimento de exceções à regra que impõe a representatividade da categoria em sua integralidade. Esse ponto, em específico, foi objeto de ampla e detida análise pelo eminente Ministro André Mendonça por ocasião do julgamento conjunto das ADIs 4.863/DF, 4.885/DF, 4.893/DF e 4.946/DF, oportunidade na qual Sua Excelência explicou que

“7. Quanto ao requisito da representação da totalidade da categoria profissional, a jurisprudência desta Corte não admite, como regra, a propositura de ações de controle concentrado por entidades que somente agreguem *parte* ou *fração* da categoria associada (*v.g.* ADI nº 6.465/DF AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20/10/2020, p. 25/10/2020; ADI nº 5.999/CE AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 08/06/2020; p. 02/10/2020; ADI nº 7.761/DF, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 17/03/2025, p. 21/03/2025).

8. Nada obstante, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal excepciona a regra geral em duas hipóteses: (i) ao reconhecer **a legitimidade às associações que representam ‘frações de classes’, quando o ato questionado afetar parcela objetivamente identificável de categoria profissional** (ADI 4.758/PB, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 18/12/2019,

p. 06/03/2020; ADI 4.311/DF AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 18/12/2019, p. 06/03/2020; ADI 5.419/DF AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 22/03/2019, p. 03/04/2019; ADI 5.448/DF AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 09/12/2016, p. 01/03/2017); e **(ii) ao admitir a legitimidade de entidades que representam carreiras específicas do serviço público no ajuizamento de ações de controle concentrado**, quando a questão constitucional abranger a esfera de interesses da respectiva carreira (ADI nº 5.521/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 22/09/2020, p. 06/10/2020; ADPF nº 97/PA, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 21/08/2014, p. 31/10/2014; ADPF nº 328/MA AgR, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 18/08/2016, p. 13/10/2016; ADI nº 7.042/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 31/08/2022, p. 28/02/2023).” (ADI 4.863/DF, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, j. 11.11.2025, DJe 4.12.2025)

Nesses termos, considero que, no caso em exame, se mostra forçoso reconhecer a legitimidade da FEBRAFITE, notadamente diante da circunstância de que, em inúmeras ocasiões, este Supremo Tribunal Federal já assentou a admissibilidade de referida entidade iniciar processo de fiscalização normativa abstrata quando as normas impugnadas repercutem em direitos, deveres e prerrogativas da parcela da categoria representada (ADI 3.913/MG, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 14.6.2021; ADI 4.883/MS, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15.4.2020, DJe 28.5.2020; ADI 5.597/AM, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 26.8.2024, DJe 11.9.2024, *v.g.*).

De outro lado, quanto à CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS E ATIVIDADE TÍPICAS DE ESTADO – CONACATE, verifico, de plano, que a finalidade precípua de tal entidade não é a defesa dos direitos e interesses dos auditores fiscais, mas, sim, a representação genérica dos interesses de servidores públicos federais, estaduais e municipais.

Nesse sentido, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem

## ADI 7882 / DF

reiteradamente rejeitado atribuir legitimidade ativa para o controle concentrado a tal entidade (ADI 6.692-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 3.8.2021, DJe 18.8.2021; ADI 7.475/MG, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, j. 19.12.2023, DJe 6.2.2024; ADPF 1.208-AgR/BA, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 2.12.2025, DJe 10.12.2025, *v.g.*).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, em sua manifestação juntada aos autos, arguiu preliminar de não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade. Para fundamentar seu pedido, lembrou que, esta Suprema Corte, no julgamento da ADI 6.391/DF e da ADI 6.392/DF (de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 14.2.2022, DJe 7.3.2022), já apreciou pedido idêntico ao suscitado na petição inicial, tendo-o rejeitado de forma categórica. Desse modo, segundo afirma, esta ADI não deveria ser conhecida diante da impossibilidade de rescisão do julgado anterior.

A argumentação, portanto, gira em torno da existência de coisa julgada impeditiva da reanálise da compatibilidade de tais disposições com a Constituição Federal.

Com efeito, não desconheço a existência de julgados deste Supremo Tribunal Federal que vêm assentando que “[a]s decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade não podem ser expostas a juízo revisional com base em simples inovação argumentativa, mostrando-se irrelevante, para esse propósito, a diferença de enfoques existente entre o processo instaurado anteriormente e a nova demanda ajuizada” (ADI 5.383/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 16.11.2021, DJe 22.11.2021, *v.g.*).

Uma leitura isolada e descontextualizada de referido entendimento poderia levar à compreensão de que jamais seria possível submeter à apreciação desta Suprema Corte disposição normativa anteriormente declarada constitucional por este mesmo Tribunal. Nada obstante, tenho para mim que essa espécie de argumentação deve ser analisada com a devida cautela.

Em sede doutrinária, ao discorrer sobre a admissibilidade de submissão de lei – cuja constitucionalidade já fora reconhecida – a um

novo juízo de compatibilidade com a Constituição perante o STF, consignei que

“Analisando especificamente o problema da admissibilidade de uma nova aferição de constitucionalidade de norma declarada constitucional pelo *Bundesverfassungsgericht*, Hans Brox a considera possível desde que satisfeitos alguns pressupostos. É o que anota na seguinte passagem de seu ensaio sobre o tema: ‘Se se declarou, na parte dispositiva da decisão, a constitucionalidade da norma, então se admite a instauração de um novo processo para aferição de sua constitucionalidade se o requerente, o tribunal suscitante (controle concreto) ou o recorrente (recurso constitucional = *Verfassungsbeschwerde*) demonstrar que se cuida de uma nova questão. Tem-se tal situação se, após a publicação da decisão, se verificar uma mudança do conteúdo da Constituição ou da norma objeto do controle, de modo a permitir supor que outra poderá ser a conclusão do processo de subsunção. Uma mudança substancial das relações fáticas ou da concepção jurídica geral pode levar a essa alteração’.

Na mesma linha de entendimento, fornece Bryde resposta afirmativa à indagação formulada:

‘Se se considera que o Direito e a própria Constituição estão sujeitos a mutação e, portanto, que uma lei declarada constitucional pode vir a tornar-se inconstitucional, tem-se de admitir a possibilidade da questão já decidida poder ser submetida novamente à Corte Constitucional. Se se pretendesse excluir tal possibilidade, ter-se-ia a exclusão dessas situações, sobretudo das leis que tiveram sua constitucionalidade reconhecida pela Corte Constitucional, do processo de desenvolvimento constitucional, ficando elas congeladas no estágio do parâmetro de controle à época da aferição. O

objetivo deve ser uma ordem jurídica que corresponda ao respectivo estágio do Direito Constitucional, e não uma ordem formada por diferentes níveis de desenvolvimento, de acordo com o momento da eventual aferição de legitimidade da norma a parâmetros constitucionais diversos. Embora tais situações não possam ser eliminadas faticamente, é certo que a ordem processual-constitucional deve procurar evitar o surgimento dessas distorções.

A aferição da constitucionalidade de uma lei que teve a sua legitimidade reconhecida deve ser admitida com base no argumento de que a lei pode ter-se tornado inconstitucional após a decisão da Corte. (...) Embora não se compatibilize com a doutrina geral da coisa julgada, essa orientação sobre os limites da coisa julgada no âmbito das decisões da Corte Constitucional é amplamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Não se controverte, pois, sobre a necessidade de que se considere eventual mudança das 'relações fáticas'. Nossos conhecimentos sobre o processo de mutação constitucional exigem, igualmente, que se admita nova aferição da constitucionalidade da lei no caso de mudança da concepção constitucional'.

Em síntese, declarada a constitucionalidade de uma lei, ter-se-á de concluir pela inadmissibilidade de que o Tribunal se ocupe uma vez mais da aferição de sua legitimidade, salvo no caso de significativa mudança das circunstâncias fáticas ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes.

Também entre nós se reconhece, tal como ensinado por Liebman com arrimo em Savigny, que as sentenças contêm implicitamente a cláusula *rebus sic stantibus*, de modo que as alterações posteriores que alterem a realidade normativa bem como eventual modificação da orientação jurídica sobre a matéria podem tornar inconstitucional norma anteriormente considerada legítima (*inconstitucionalidade superveniente*).

Daí parecer-nos plenamente legítimo que se suscite perante o STF a inconstitucionalidade de norma já declarada constitucional, em ação direta ou em ação declaratória de constitucionalidade. Aliás, essa foi a compreensão adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.721-MC-Ref/RJ. Impugnava-se, em referida ação direta, dispositivo do regimento interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) que já havia sido declarado constitucional na ADI 792/RJ. Por ocasião do julgamento da ADI 6.721-MC-Ref/RJ, o Tribunal acentuou que ‘a declaração de constitucionalidade do ato normativo não impede o reexame da matéria pelo STF, desde que se esteja diante de novos argumentos, de novos fatos, de mudanças formais ou informais no sentido da Constituição ou de transformações da realidade que modifiquem o impacto ou a percepção da lei’ e, assim, afastou a preliminar suscitada pela ALERJ.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 1.443-1.444).

Ou seja, cuidando-se de decisão que reconhece a constitucionalidade da disposição normativa impugnada, não há que falar em ato judicial revestido da autoridade da coisa julgada material (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 274-275). Isso porque, em tal circunstância, os pronunciamentos jurisdicionais contêm, implicitamente, a cláusula *rebus sic stantibus*, de modo que alterações fático-normativas supervenientes legitimam a reabertura do debate e, até mesmo, a deliberação em sentido contrário ao entendimento primitivo, acentuando, desta feita, a incompatibilidade com o texto constitucional.

Na espécie, as requerentes expõem argumentação no sentido de que a Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023, que promoveu



alterações no sistema tributário nacional, teria acarretado modificações substanciais no estado fático-normativo, a ensejar o reexame da matéria – teto constitucional aplicável aos auditores fiscais estaduais, distritais e municipais – à luz da nova conjuntura jurídica.

Como se verá mais adiante, no entanto, as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 132/2023 não se revelam suficientes para alterar as conclusões alcançadas por ocasião do julgamento da **ADI 6.391/DF** e da **ADI 6.392/DF**. O fato, contudo, é que tal constatação demanda uma análise que envolve o próprio mérito dos argumentos levantados. Ou seja, a própria preliminar confunde-se com um juízo meritório, evidenciando a indispensabilidade de seu enfrentamento.

Além disso, a questão suscitada mostra-se relevante sob o ponto de vista constitucional e, em razão da superveniência da EC 132/2023, alguns setores vêm sustentando a ocorrência de superação do entendimento anteriormente firmado por esta Suprema Corte. Assim, com a finalidade de pacificar a controvérsia posta, o exame de mérito da questão é medida que se impõe.

## ***2) Controle de constitucionalidade de emendas constitucionais***

As questões suscitadas na presente ação direta de inconstitucionalidade estão estritamente vinculadas à problemática dos limites da reforma constitucional em face das denominadas cláusulas pétreas ou garantias de eternidade. Afinal, a pretensão deduzida envolve o exame de compatibilidade do art. 37, XI, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 41, de 19 de dezembro de 2003, com outras disposições do texto constitucional.

Com efeito, se é certo que o constituinte de 1988, ao estabelecer a possibilidade de reforma constitucional, impôs limites formais rígidos para tal processo (CF, art. 60, I, II, III, §§ 1º, 2º e 3º e 5º), por outro lado, deixou a cargo do intérprete constitucional a tarefa de delimitar quais os princípios que conformariam a identidade material da Constituição, ao

estabelecer um rol relativamente aberto de cláusulas de imutabilidade (CF, art. 60, § 4º).

Tem sido intensa a discussão sobre a aplicação das chamadas cláusulas pétreas. Muitos afirmam que determinado princípio ou disposição não pode ser alterado sem afrontá-las. Outros sustentam que determinada proposta afrontaria uma decisão fundamental do constituinte e não poderia, por isso, ser admitida.

Uma concepção decorrente da ideia de soberania popular deveria admitir que a Constituição pudesse ser alterada a qualquer tempo por decisão do povo ou de seus representantes (MAUNZ-DÜRIG, *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 79, III, n. 21). Evidentemente, tal entendimento levaria a uma instabilidade da Constituição, a despeito das cautelas formais estabelecidas para uma eventual mudança. Fica evidenciada, nesse ponto, a permanente contradição entre o poder constituinte originário, que outorga ao povo o direito de alterar a Constituição, e a vocação de permanência desta, que repugna mudanças substanciais (MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, v. II, p. 151).

Com efeito, as cláusulas pétreas devem impedir não só a supressão da ordem constitucional [BVerfGE, 30:1 (24)], mas também qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica (HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 1999, p. 262). É verdade que importantes autores consideram risíveis os resultados práticos de tais cláusulas, diante de sua falta de eficácia em face de eventos históricos como os golpes e as revoluções (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editora Ariel, 2018, p. 192).

Disso não resulta, porém, que o constituinte e os órgãos constitucionais devam manter-se inertes; pelo contrário, devem buscar evitar a ocorrência de tais golpes. Certo é que tais proibições dirigidas ao poder de revisão constituem um dos instrumentos de proteção da Constituição (BRYDE, Otto-Brun. *Verfassungsentwicklung, Stabilität und*

*Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden, 1982, p. 227).

Otto-Brun Bryde destaca que as ideias de “*limites materiais de revisão*” e de “*cláusulas pétreas*” expressamente consagradas na Constituição podem estar muito próximas. Se o constituinte considerou determinados elementos de sua obra tão fundamentais que os gravou com cláusulas de imutabilidade, é legítimo supor que nelas foram contemplados os princípios fundamentais (*Ibid.*, p. 236). Nesse sentido, a disposição contida no art. 79, III, da Lei Fundamental de Bonn poderia ser considerada, em grande parte, de caráter declaratório.

Em qualquer hipótese, os limites do poder de revisão não se restringem, necessariamente, aos casos expressamente elencados nas garantias de eternidade. Tal como observado por Bryde, a decisão sobre a imutabilidade de determinado princípio não significa que outros postulados fundamentais estejam submetidos ao poder de revisão (*Ibid.*, p. 237).

O efetivo significado dessas cláusulas de imutabilidade na prática constitucional não está imune a controvérsias. Caso se entenda que elas contêm uma “*proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais*” (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*), é necessário admitir que o seu significado é bem mais amplo do que uma proibição de revolução ou de destruição da própria Constituição (*Revolutions – und Verfassungsbeseitigungsverbot*).

É que, nesse caso, a proibição atinge emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de erosão da própria Constituição (*Ibid.*, p. 242).

A Corte constitucional alemã analisou essa questão na controvérsia sobre a constitucionalidade de emenda que introduzia restrição à inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telefônicas e telegráficas, à revelia do eventual atingido, vedando, nesses casos, o recurso ao Poder Judiciário (Lei Fundamental, art. 10, II, c/c o art. 19, IV). A questão foi submetida ao Tribunal Constitucional, em processo

de controle abstrato, pelo Governo do Estado de Hessen, e em recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), formulado, dentre outros, por advogados e juízes, sob a alegação de que a restrição à garantia judicial (arts. 10, § 2º, e 19, § 4º) não se mostrava compatível com o princípio do Estado de Direito (*Rechtsstaatsprinzip*).

Nessa decisão, de 1970, o Tribunal Constitucional Alemão afirmou que a disposição contida no art. 79, III, da Lei Fundamental visa a impedir que “*a ordem constitucional vigente seja destruída, na sua substância ou nos seus fundamentos, mediante a utilização de mecanismos formais, permitindo a posterior legalização de regime totalitário*” (BVerfGE, 30:1 (24); BVerfGE, 34:9 (19); HESSE, *op. cit.*, p. 262-264).

Essa interpretação minimalista das garantias de eternidade foi amplamente criticada na doutrina, uma vez que, na prática, o Tribunal acabou por consagrar uma atitude demissionária, que retira quase toda a eficácia daquelas disposições. A propósito dessa decisão, vale registrar a observação de Bryde:

“Enquanto a ordem constitucional subsistir, não será necessário que o *Bundesverfassungsgericht* suspenda decisões dos órgãos de representação popular tomadas por 2/3 de votos. Já não terá relevância a opinião do Tribunal numa situação política em que princípios fundamentais contidos no art. 79, III sejam derogados.” (BRYDE, *op. cit.*, p. 240)

Não há dúvida, outrossim, de que a tese que vislumbra nas garantias de eternidade uma “*proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais*” (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*) não parece merecer reparos do prisma estritamente teórico. Não se cuida de uma autovinculação (*Selbstbindung*) do constituinte, até porque esta somente poderia ser admitida no caso de identidade entre o constituinte e o legislador constituinte ou, em outros termos, entre o detentor do poder constituinte originário e o derivado. Ao revés, é a distinção entre os

poderes constituintes originário e derivado que permite afirmar a legitimidade do estabelecimento dessa proibição (*Ibid.*, p. 242).

Embora coadune com a corrente doutrinária e jurisprudencial que vislumbra a possibilidade de controle de constitucionalidade, pela Corte Suprema, das reformas promovidas na Constituição, penso que se faz imprescindível observar uma diferença metodológica fundamental: **uma lei deve ser tida como inconstitucional quando contrariar disposições da Constituição; ao passo que a declaração de inconstitucionalidade de uma emenda constitucional pressupõe norma tendente a abolir cláusula pétrea.** Nesse sentido, Lucas Faber de Almeida Rosa assinala que

“(...) o grau de contrariedade à cláusula pétrea ensejador da atuação jurisdicional é previamente estabelecido pelo próprio texto constitucional, mais especificamente na baliza da locução ‘tendente a abolir’, prevista no § 4º do artigo 60 da Constituição Federal. Ou seja, **o poder constituinte derivado é obstado quando a reforma possa implicar a efetiva abolição do preceito petrificado, e não quando contrariado pela inovação constitucional.**

Assim, **é impertinente a aproximação metodológica entre os controles de constitucionalidade de Emenda e de lei, decorrente da potencialização do engessamento do projeto constituinte e da leitura principiológica das limitações materiais ao poder de reforma.** Revela-se necessário buscar metodologia própria para o controle de constitucionalidade de emendas, consideradas as balizas propostas pela literalidade da Constituição Federal e pelo sistema constitucional a ela correspondente.”

(ROSA, Lucas Faber de Almeida. *Parâmetros de interpretação das limitações materiais ao poder de reforma da Constituição*. Mestrado: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2018, p. 94)

Vejo, portanto, com muita preocupação esse fenômeno que se tem

consolidado no Brasil de, uma vez aprovada uma emenda à Constituição, logo se recorrer ao Supremo Tribunal Federal para apreciação de sua constitucionalidade. Ora, a análise de compatibilidade de uma alteração ao texto constitucional se reveste da nota da absoluta excepcionalidade, de modo que se submete a parâmetros mais estritos de controle.

Não se pode, com a devida vênia, banalizar o controle de constitucionalidade de emendas à Constituição, sendo, por outro lado, dever desta Corte manter-se sempre atenta, considerada a permanente tensão entre os impulsos de mudança e a tendência de estabilidade do texto constitucional, às alterações que ocasionem a quebra da essência da Constituição.

Com isso quero dizer que, no exame da compatibilidade de emendas à Constituição, devemos observar uma metodologia própria, distinta da que utilizamos no tocante aos atos normativos infraconstitucionais. Não estou assentando, por outro lado, a impossibilidade de controle por este Tribunal. Estou apenas refletindo sobre a necessidade de esta Corte observar, no exame de emendas à Constituição, balizas mais estreitas e um rigor metodológico próprio.

Tendo em perspectiva essas premissas, prossigo no exame da questão.

### ***3) A constitucionalidade dos subtetos***

Conforme discorri por ocasião do julgamento da **ADI 3.872/DF** (de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 29.11.2021, DJe 3.11.2021), a regra inserida pela EC 41/2003 trouxe a matéria dos subtetos remuneratórios para a órbita constitucional, com previsão de limites distintos para as entidades políticas, bem como para os Poderes. Os requerentes sugerem que essa distinção de tetos – tanto entre entidades políticas quanto entre Poderes – ofenderia o princípio da isonomia, pois os servidores públicos merecem tratamento igualitário independentemente do ente federado em que atuam e de pertencerem a determinado Poder.

A versão original do art. 37, XI, da Constituição Federal previa que União, Estados e Municípios teriam autonomia para dispor a respeito dos limites máximos e mínimos de remuneração a serem observados no respectivo serviço público, assim como sobre a relação entre esses valores. A Emenda Constitucional 19/98 alterou a norma, estabelecendo que a remuneração paga aos Ministros do Supremo Tribunal Federal seria a única referência de valor a ser observada para fins de remuneração dos agentes públicos, não havendo distinção quanto aos diferentes níveis federativos.

Embora a EC 19/98 não tenha produzido, imediatamente, efeitos plenos no âmbito federal, esta Suprema Corte firmou o entendimento de que, sob a sua vigência, os Estados-membros e Municípios continuaram livres para fixar subtetos em patamares inferiores a esse padrão geral, desde que o fizessem por meio de atos legislativos próprios. Essa orientação ficou bem definida quando do julgamento do **RE 226.473/SC**, nos seguintes termos:

“I - Servidor público estadual: teto constitucional: equivalência entre os tetos (CF, art. 37, XI).

Se a remuneração do cargo de Secretário de Estado é inferior à do cargo de Deputado Estadual, não pode o Judiciário, a pretexto de cumprir a regra da equivalência entre os tetos (CF, art. 37, XI), desconsiderar a diferença e adotar, como teto remuneratório dos servidores do Poder Executivo, a remuneração máxima paga no Legislativo. Precedentes: RMS 21.946 (Pertence, RTJ 157/898), RMS 21.988 (Pertence, RTJ 160/466), RREE 191.394 e 210.976 (Pleno, 4.3.98, Corrêa).

II - Teto: redução do limite remuneratório (L.C. est. 43/92-SC): inexistência de direito adquirido à manutenção do limite previsto na Legislação revogada, pois é axiomático não existir direito adquirido a regime jurídico.

III - Lícita a anterior fixação do teto local na remuneração dos Secretários de Estado e dada a garantia constitucional da

irredutibilidade dos vencimentos, têm os impetrantes direito a que, da incidência imediata da LC 43/92, não poderá resultar o decréscimo da quantia que lícitamente percebessem, até o montante do teto anterior.

IV - Teto estadual: fixação em montante inferior ao previsto no art. 37, XI, da Constituição: possibilidade.

No art. 37, XI, CF, são previstos dois limites máximos a considerar na implementação do sistema: o primeiro, já predeterminado pela Constituição, para cada Poder; o segundo, a ser fixado por lei da União e de cada unidade federada, contido, porém, pela observância do primeiro, mas ao qual poderá ser inferior, excetuadas apenas as hipóteses de teto diverso estabelecida na própria Constituição da República (arts. 27, § 2º, e 93, V).” (RE 226.473/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 13.5.1998, DJ 25.6.1999)

Em outra oportunidade, esta Corte se debruçou sobre a interpretação do art. 37, XI, da CF após a EC 19/98, matéria que foi bem delimitada, novamente, pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence, Relator da medida cautelar na **ADI 2.087/AM**, senão vejamos:

“(…) À vista da EC 19/98, numerosos juriconsultos, em obras doutrinárias e pareceres, têm concluído diversamente pela impossibilidade da imposição de outro teto, ainda que pelos Estados ou Municípios, que não o fixado com abrangência nacional no subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (v.g., Diogo F. Moreira Neto, Apontamentos sobre a reforma administrativa, ed. Renovar, 1999, p. 83; Maria Sylvia Di Pietro, Carlos Sundfeld, Vilmar Pontes Filho e Roberto Richelette in APESP, Reforma Administrativa).

O entendimento tem por si o argumento da rejeição pela Câmara dos Deputados da proposta do substitutivo Moreira Franco de inserir, no art. 37, XII, previsão explícita da possibilidade de a lei federal ou local estabelecer, na órbita de



cada qual, limite inferior ao previsto no inciso XI (cf Cláudia Pereira, Reforma Administrativa, Brasília Jurídica, 1998, p. 15).

Não obstante, à tese se opõe frontalmente Cármen Lúcia Rocha (Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, Saraiva, 1999, p. 321), que dá ênfase particular ao novo art. 39, §5º – que dispensaria a proposta rejeitada de previsão dos subtetos – na medida em que nele se prescreveu que ‘Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI: ‘Logo’, argumenta a publicista ilustre, ‘cada qual fará a sua lei. Se houvesse teto máximo que não pudesse ser separado da definição do valor máximo legal – esse deixado à decisão política legalmente estatuída por cada uma das entidades – não se haveria de cogitar da competência autônoma de cada qual daquelas pessoas políticas, pois elas disporiam apenas da atribuição de definir o mínimo’.

Redargúi, porém, Diogo F. Moreira Neto (ob. Cit., 84), que, no art. 39, §5º, ‘a competência para estabelecer relação apenas pressupõe a de estabelecer a distância entre o valor da remuneração mais alta e da mais baixa, jamais a de exercitar um poder, que é excepcional, de limitar quaisquer futuros estipêndios de servidores públicos além de um certo valor...’.

E a réplica é convincente, sobretudo se se leva em conta a diferente redação do art. 39, § 5º – adstrito a prever a relação entre a remuneração maior e a menor de cada unidade federativa – e a da oração principal do velho art. 37, XI, onde, antes da mesma relação, igualmente se previa a fixação do limite máximo de vencimentos, na ordem parcial considerada, previsão a que se emprestou relevo decisivo no mencionado RE 228.080, para admitir a possibilidade de imposição de subtetos.

Não obstante – embora sem compromisso definitivo – minha tendência é ainda a de legitimar, em princípio, o estabelecimento de subtetos locais, acolhendo aí a leitura de Cármen Lúcia Rocha (ob. loc. Cit.) do novo art. 37, XI, no

sentido de que ‘o que se tem na Constituição Federal é o limite máximo até o qual pode ir o legislador infraconstitucional, não se fixando ali o valor máximo adotado, mas o que pode vir a ser legalmente acolhido’.

Para tanto, não me é necessária a evocação do art. 39, § 5º, bastando-me a do princípio básico da autonomia constitucional dos Estados-membros e Municípios.

Aí, ao contrário do que parece a Diogo F. Moreira Neto, na passagem antes transcrita, não me convenço de que a determinação do subteto constituísse ‘poder excepcional’, dependente de outorga constitucional explícita.

Por incrível que pareça – tão audacioso tem sido o avanço das normas centrais, na tendência à uniformidade ditada pela evolução do federalismo brasileiro – em tema de remuneração dos seus servidores, o princípio geral segue sendo a autonomia das entidades descentralizadas, sujeitas apenas às restrições da Constituição Federal.

A questão, assim, não é buscar autorização explícita da Constituição Federal às unidades federadas, mas sim a de saber se há nela, além do limite superior intransponível do art. 37, XI, outro princípio ou norma que lhes restrinja a autonomia.

A resposta é negativa: como o originário, o novo art. 37, XI – única regra geral pertinente à matéria – só impõe a Estados e Municípios – assim como à própria União – um limite negativo, o teto nacional de remuneração, sem que dele se possa extrair a garantia aos servidores de não a terem sujeita a limite inferior determinado por regra local.” (ADI 2.087-MC/AM, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 3.11.1999, DJ 19.9.2003)

Cumpre observar que esta orientação foi seguida por inúmeros julgamentos posteriores (RE 491.051-AgR/PE, de minha relatoria, Segunda Turma, j. 14.8.2007, DJe 14.9.2007; e AI 716.442-AgR/SP, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, j. 4.5.2010, DJe 28.5.2010, *v.g.*).

Com o advento da EC 41/93, o art. 37, XI, da CF ganhou nova

redação, com o seguinte teor:

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

Evidente que a possibilidade de instituição de subtetos pelas demais pessoas políticas da federação brasileira após a vigência da EC 41/03 – com a modificação por ela introduzida no texto do art. 37, XI, da Constituição Federal – não interferiu na capacidade normativa dos entes federados para proceder à fixação de tetos remuneratórios de menor valor. Ao contrário, quando discrimina tetos diferenciados para União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – substituindo o referencial único ditado pela EC 19/98 por regras peculiares adaptadas a cada nível federativo e a cada instância de Poder –, a redação dada ao art. 37, XI, da CF pela EC 41/03 buscou encorajar os demais entes federativos a proceder de forma particular quanto à limitação da remuneração do

“seu” serviço público, visando a obter soluções compatíveis com as respectivas realidades financeiras.

Ou seja, a isonomia consagrada materialmente observa que são legítimos os mecanismos elaborados para tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. O dispositivo reconhece a existência de singularidades materiais e funcionais nos diversos estratos do Poder Público, de modo que legitima tetos de remuneração peculiarizados a cada situação peculiar. Em realidade, **prestigia a autonomia dos entes federados e a separação de poderes na medida em que poderão solucionar – conforme a peculiaridade de cada um – os limites máximos de remuneração do seu pessoal.**

Verifico, portanto, que as diferenças estabelecidas pelo legislador são compatíveis com o princípio da igualdade, pois permitem que cada Estado discipline suas funções do modo mais racional possível. A Constituição Federal, neste caso, ao implementar o princípio da igualdade, considera a legitimidade das peculiaridades diferenciadoras em razão dos diferentes entes federados – União, estados e municípios – e de cada um dos seus Poderes, prestigiando o pacto federativo e a independência entre os poderes.

Vale recordar, por fim, que esta Corte se debruçou sobre a EC 41/03 quando do julgamento do **RE 609.381/GO**, tema 480 da repercussão geral. Na ocasião, reformou-se o acórdão recorrido por violação ao inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, que foi reconhecida como constitucional. O julgamento restou assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE.

1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas

de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.

4. Recurso extraordinário provido.” (RE 609.381/GO, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 2.10.2014, DJe 11.12.2014)

Evidente, assim, o reconhecimento da constitucionalidade do art. 37, XI, do texto constitucional, que prestigia a autonomia administrativa e financeira local, de modo que o Estado se organize conforme o grau de necessidade regional, considerando os dados da realidade nas respectivas regiões.

Nesse sentido, embora as requerentes desenvolvam argumentação no sentido de que a carreira de auditor fiscal ostenta peculiaridades relevantes que afastam a possibilidade de incidência dos subtetos, entendo que os pedidos deduzidos não merecem prosperar por uma série de razões.

Diversamente do que sucede em relação ao Poder Judiciário e ao

Ministério Público, os auditores fiscais não se caracterizam como uma carreira de índole nacional. Isso porque o fundamento primordial para tal reconhecimento é o exercício de competências que decorrem, direta e incontornavelmente, da soberania estatal, una e indivisível. Esse fundamento não se transpõe à atividade de auditoria fiscal, que não decorre de parcela indivisível de soberania, mas de competência tributária que a própria Constituição Federal repartiu entre os entes federados.

Com efeito, o paralelo com o Poder Judiciário encontra um contraponto na própria arquitetura constitucional a que se vincula a carreira de auditoria fiscal, na medida em que é organizada a partir da autonomia administrativa, financeira e política que a Constituição Federal confere a cada ente federado no âmbito de seu respectivo Poder Executivo (CF, art. 18), de modo que tal carreira reflete, em sua estruturação, o mesmo arranjo descentralizado que caracteriza o Poder ao qual está vinculada, circunstância apta a patentear a inviabilidade de acolhimento da analogia pretendida.

A Emenda Constitucional 132/2023 em nada modifica as conclusões ora expostas. Os próprios dispositivos constitucionais relativos ao Comitê Gestor (CF, art. 156-B, V e VI) preservam expressamente as competências das administrações tributárias estaduais, distrital e municipais e das procuradorias, evidenciando que o constituinte derivado pretendeu cooperação e coordenação, não unificação.

Nesse contexto, como muito bem exposto pelo ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO em sua manifestação, as alterações promovidas pela Emenda Constitucional 132/2023 não se mostram aptas a ilidir e a superar a *ratio decidendi* firmada no julgamento da **ADI 6.391/DF** e da **ADI 6.392/DF**:

“44. A Emenda Constitucional nº 132/2023 introduziu significativas reconfigurações no Sistema Tributário Nacional, especialmente com a criação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS) e a previsão de atuação

integrada das administrações tributárias, como bem detalhado pelos autores.

45. No entanto, a integração de atividades não equivale a uma reestruturação do perfil federativo das carreiras funcionais envolvidas. Fosse isso verdade, as carreiras de saúde pública e de segurança teriam de ser forçosamente nacionalizadas por integrarem Sistemas Únicos. Além disso, atualmente a própria Constituição Federal possui previsão normativa que impede a transferência de encargos financeiros, inclusive de pessoal e seus encargos, para Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 167, § 7º).

(...)

52. A integração das atribuições relativas ao IBS por meio do Comitê Gestor do IBS, embora represente significativa reconfiguração do Sistema Tributário Nacional, conforme previsto nos artigos 156-A e 156-B da Constituição Federal, introduzidos pela EC nº 132/2023, não resulta na descaracterização das carreiras de auditoria fiscal estaduais como *carreiras de Estado* vinculadas aos respectivos entes federados.

53. A colaboração e a uniformização de procedimentos para a arrecadação de um novo tributo não se traduzem, automaticamente, na unificação de planos de carreira, regras de provimento, regimes disciplinares ou, crucialmente, estruturas remuneratórias. Essas permanecem, em sua essência, sob a alçada legislativa e administrativa de cada Estado-membro, em conformidade com suas particularidades regionais e limites orçamentários.

(...)

55. No caso dos auditores fiscais estaduais, a integração promovida pela EC 132/2023 é *funcional e específica* para um tributo, não abrangendo a totalidade de suas atribuições que continuam vinculadas às receitas e às necessidades de seus Estados. As carreiras permanecem regidas por leis estaduais, com estruturas e subsídios definidos por cada ente.

56. O reconhecimento da constitucionalidade dos subtetos nas ADIs 6391 e 6392 decorreu da análise de princípios estruturantes da Federação, como a autonomia financeira e administrativa dos Municípios, e, por extensão lógica e sistêmica, dos Estados. **A EC nº 132/2023, ao criar o IBS e seu Comitê Gestor, buscou modernizar o sistema tributário, não centralizar a gestão de pessoal e a política remuneratória dos servidores públicos estaduais.** Manter a capacidade dos Estados de fixar subtetos é fundamental para assegurar a sustentabilidade fiscal e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, permitindo que cada ente federado defina *‘soluções compatíveis com as respectivas realidades financeiras’*, conforme destacou o acórdão das ADIs 6391 e 6392.” (eDOC. 63, p. 13-14)

Diante de tais razões, tenho como imperiosa a manutenção da jurisprudência desta Suprema Corte, rechaçando, por isso mesmo, as pretensões formuladas pelas requerentes, de modo a assentar a constitucionalidade do art. 37, XI, da Constituição Federal, esclarecendo, assim, a plena submissão dos vencimentos dos auditores fiscais ao teto e aos subtetos remuneratórios, conforme a esfera federativa a que estão vinculados. Toda a fundamentação exposta, evidentemente, torna inviável também o acolhimento do pleito subsidiário de atribuição de interpretação conforme às leis estaduais.

#### **4) Conclusão**

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo improcedentes** os pedidos formulados na petição inicial.

**É como voto.**