AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — LEGITIMAÇÃO ATIVA — ENTIDADE HÍBRIDA

— Ação direta de inconstitucionalidade. Falta de legitimação ativa.

— Como sua designação indica, é a autora uma entidade híbrida que congrega sindicatos e associações de servidores da Justiça do Trabalho, não sendo, portanto, confederação sindical.

— Por outro lado, dada a sua composição, também não se trata de entidade de classe de âmbito nacional.

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 530
Requerente: Federação Nacional dos Sindicatos e Associações dos Trabalhadores da Justiça do Trabalho — FENASTRA
Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional
Relator: Sr. Ministro MOREIRA ALVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer da ação e, em conseqüência, julgar prejudicado o pedido de medida cautelar.

Brasília, 20 de setembro de 1991. — *Sydney Sanches,* Presidente. *Moreira Alves,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves: A Federação Nacional dos Sindicatos e Associações dos Trabalhadores da Justiça do Trabalho — FENASTRA propõe ação direta em que argüi a inconstitucionalidade dos arts. 8º, 9º e 10 da Lei 8.162, de 1991, e do art. 231, § 1º, da Lei 8.112/90, sob os seguintes fundamentos:

"1. *Ab initio,* cumpre dizer que, para regulamentar o art. 39 da Carta Magna, foi editada a Lei nº 8.112, de 11.12.90, instituidora do Regime Jurídico Único.

2. Outrora, ainda na vigência da Lei 1.711/52, antigo estatuto dos funcionários públicos, previsto estava em seus arts. 160 e 163, a assistência dos funcionários públicos, sendo definida em lei especial a estipulação das condições assistenciais, sendo importante ressaltar que a contribuição para a Previdência Social dos já prefalados funcionários incidia na razão de 6% de seus vencimentos, principalmente na conformidade do art. 95 do Decreto 83.081/79 e disposições do Decreto-lei 1.910/81.

3. Os arts. 231 e 249 da Lei 8.112/90 trazem no bojo de sua conotação literal um dito liame como se demonstrará, primeiro na transcrição dos 02 (dois) artigos e *a posteriori,* abrindo os horizontes para a manifestação de inconstitucionalidade da Lei 8.162/91, reguladora do já multicitado art. 231.

4. Diz o art. 231, *verbis:*

'Art. 231. O Plano de Seguridade Social do servidor será custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores dos Três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei.'

5. Já o art. 249 enuncia:

'Art. 249. Até a edição da lei prevista no § 1º do art. 231, os servidores abrangidos por esta lei contribuirão na forma e nos percentuais atualmente estabelecidos para o servidor civil da União, conforme regulamento próprio.'

6. A Lei 8.161/91, hierarquicamente no mesmo nível da Lei 8.112/90, ambas leis ordinárias, em seu art. 9º, veio a fixar os percentuais de 9%, 10%, 11% e 12% incidentes sobre a remuneração mensal de cada servidor.

7. A inconstitucionalidade tem seu marco inicial no art. 8º, findando no art. 10 da Lei 8.162/91, no que tange à contribuição social do servidor.

8. Ora, cumpre dizer, aprioristicamente, que a quase totalidade dos servidores públicos está inserida na faixa de incidência de 12% sobre a remuneração.

9. De pronto, vale reverenciar que o flagrante desrespeito ao diploma constitucional se faz feio na medida em que a instituição de contribuição social dos servidores públicos feita foi por meio de lei ordinária.

10. A técnica legislativa prevê que somente lei complementar poderia instituir ou aumentar as alíquotas da contribuição dos servidores públicos da União para custear o Plano de Seguridade Social, consoante aplicação do art. 195, § 4º, o qual faz referência ao art. 154, I, ambos da *Lex Fundamentalis.*

11. Citada a primeira afronta grave ao texto constitucional, sua parceria se completa na medida em que criados os quatro níveis de contribuição (9%, 10%, 11% e 12%), elevação houve na carga tributária dos servidores públicos, incorrendo em tratamento diferente para os já multicitados servidores na razão de alíquotas diferenciadas, especificamente no que concerne a remuneração ou órgão de origem.

12. Pelo que manifestado foi no vem retro, incidente na espécie o art. 37, inciso XV cumulado com o art. 150, inciso II, ambos da Carta Maior.

13. Ainda a asseverar o fato de no art. 10 da Lei 8.162/91, estampado está o aspecto de que o recolhimento se dará junto aos cofres do Tesouro Nacional, o que adiciona ainda mais caracteres de inconstitucionalidade aos arts. 8º, 9º e 10 da lei supracitada, bem como ao art. 231, em seu § 1º, da Lei 8.112/90.

14. E assim se qualifica, pois tendo a dita contribuição caráter de imposto, não obedece aos ditames do art. 146, III, *a* e 154, I da CF, sendo lógico que não pode integrar o orçamento da União (art. 195, § 1º), até pelo simplório aspecto de ter como fato gerador e base de cálculo procedimentos idênticos ao Imposto de Renda.

15. Destarte, o recolhimento não poderia ser feito junto ao Tesouro Nacional.

16. A tributação (contribuição previdenciária), embutida na malsinada contribuição social, reduz sensivelmente a remuneração líquida do servidor, o que significa dizer que o princípio da irredutibilidade de vencimentos está maculado.

17. A exigência dessa contribuição social importa aniquilar o princípio estatuído no art. 37, inciso XV da CF, pois diminuído o poder aquisitivo do servidor, via indireta, reflexos se sucedem no direito adquirido deste (servidor), atingindo também o art. 5º, inciso XXXVI da Carta Máxima.

18. A propósito, para que a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 8.162/91, em seus arts. 8º, 9º e 10, sejam facilmente dectáveis, primordial cita o que enuncia o professor José Afonso da Silva, *in Curso de Direito Constitucional Positivo,* 5ª edição, p. 46, RT, 1989, *verbis*:

Inconstitucionalidade por ação

'Ocorre com a produção de atos legislativos que contrariem normas ou princípios

da Constituição. O fundamento desta inconstitucionalidade está no fato de que do princípio da supremacia da Constituição resulta o da *comportabilidade vertical* das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a Constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a *incompatibilidade vertical* resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade dos inferiores.'

19. Pois bem, Sr. Ministro Presidente e demais membros desse Pretório Excelso, acredita esta entidade, salvo melhor juízo, ter demonstrado de forma ampla e suficiente a inconstitucionalidade dos dispositivos gizados da Lei 8.162/91.

Da liminar

20. Na narração dos fatos e adequação dos membros ao princípio legal da subsunção percebe-se, claramente, os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo de dano iminente.

21. Assim, em sede cautelar, a requerente pleiteia a Vs. Exas. a outorga da *cautela judicial liminar*, para:

a) suspender, *in limine*, a vigência dos arts. 8º, 9º e 10 da Lei 8.162/91, bem como do art. 231, § 1º da Lei 8.112/90, ambas instituídas pelo Exmo. Sr. Presidente da República (art. 170, do RISTF);

b) em conseqüência, determinar que a União Federal na condição de organismo político administrativo e instituidora do regime jurídico único dos servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações, se abstenha de deduzir a contribuição instituída pela Lei 8.162/91, em seu art. 9º;

c) estipule ainda a volta da incidência do percentual anteriormente previsto, na base de 6%, como aliás vinha sendo descontado antes da edição da Lei 8.162/91, bem como sejam reembolsados os servidores públicos das importâncias deduzidas com fundamento na sobredita lei, desde 1º de abril de 1991, de acordo com a atualização monetária incidente no período.

22. Nos termos da lei adjetiva, cabe a concessão liminar se prontamente atendidos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora.*

23. O primeiro é vislumbrado com certa facilidade do exame acurado dos arts. 37, XV; 146, III, *a*; 150, II; 154, I; 195, §§ 1º e 4º; além do art. 5º, inciso XXXVI, de forma reflexiva, compondo-se com os demais.

24. O *periculum in mora* é de clareza solar. Iminente a lesão, a demora na solução do processo representa um dano *in re ipsa*, pois envolve salários, os quais por sua característica alimentar, devem ser intangíveis.

25. É entendimento de Galeno de Lacerda e de outros tratadistas de nomeada que 'no exercício desse imenso e indeterminado poder de ordenar medidas para evitar o dano à parte, provocado ou ameaçado pelo adversário, a discrição do juiz assume proporções quase que absolutas' (*RT* 605/5, *RP* 44/186).

Do pedido

26. Requer, após a concessão da medida liminar *inaudita altera pars* (art. 102, *p*, da CF) seja ouvido o Procurador-Geral da República (art. 103, §§ 1º e 3º e 25 das Disposições Transitórias, todos da CF), bem como requisitadas também as informações do Exmo. Sr. Presidente da República, autoridade responsável pela edição da Lei 8.162/91 (art. 178, *caput*, do RISTF), sem prejuízo do julgamento antecipado.

27. Por fim, requer o reconhecimento, em definitivo, da não-constitucionalidade dos arts. 8º, 9º e 10 da Lei 8.162/91, de 8.1.91 (*DOU* de 9.1.91) e do art. 231, § 1º da Lei 8.112/90, com a procedência da presente ação (art. 175, RISTF), como medida da mais alta Justiça" (fls. 2-10).

Havendo pedido de liminar, trago-o à deliberação deste Plenário.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator): 1. Na ADIn. 433, de que sou relator, já me manifestei sobre a falta de legitimação ativa da autora, nos seguintes termos:

"A primeira das três litisconsortes ativas é a Federação Nacional dos Sindicatos e Associações de Trabalhadores da Justiça do Trabalho, que, na inicial, tem a sua denominação reduzida para 'Federação Nacional das Associações de Servidores da Justiça do Trabalho'.

Como sua designação verdadeira indica, é ela uma entidade híbrida que congrega sindicatos e associações de servidores da Justiça do Trabalho, sendo que, como rezam seus estatutos no parágrafo único do art. 6º, 'nas regiões onde existirem sindicatos e associações somente o sindicato será admitido para fins de filiação à Fenastra'. Pelo seu hibridismo, não é ela, em verdade, sequer uma federação sindical, certo como é que, em face da unidade constitucional da organização sindical em cada um dos três graus (sindicato, federação e confederação) e da caracterização das federações sindicais que se encontra na Consolidação das Leis do Trabalho, que, nesse ponto, continua inequivocamente em vigor, como já tem entendido esta Corte, a federação sindical só pode ser constituída das entidades sindicais que são os sindicatos. E, ainda que se entenda em contrário, não é ela, sem qualquer dúvida, Confederação sindical, que, como já se firmou a jurisprudência deste Tribunal, é o órgão sindical que tem legitimação ativa em ação direta de inconstitucionalidade.

Por outro lado, também não se trata de entidade de classe de âmbito nacional, pois ainda quando se entenda que os servidores da Justiça do Trabalho são uma classe profissional — o que não me parece exato, pois se trata de uma fração mínima dos servidores públicos federais civis, e não é sequer representativa dos servidores das Justiças Federais —, federação de sindicatos e de associações, inclusive com preferência àqueles, não tem como associados os integrantes da classe, o que é ínsito ao conceito de entidade de classe, os quais, no caso, são os servidores da Justiça do Trabalho para quem os considera que formam uma classe, mas uma associação de associações, e, portanto, uma associação em que os associados não são os integrantes da classe, mas as associações a que membros dela pertencem. E associação de associações representa estas e não os membros desta, os quais formam a classe.

Aliás, se esta Corte não tem admitido que federações sindicais nacionais se enquadrem na categoria de entidades de classe de âmbito nacional, por pertencerem à organização sindical, que é representada pelas Confederações nacionais, não terá sentido admitir-se como entidade de classe uma federação híbrida, que só congrega associações de classe onde não houver sindicatos da categoria.

Não tem, pois, essa federação legitimação ativa no caso."

2. Reafirmando essa fundamentação, não conheço da presente ação direta, por falta de legitimidade da autora para propô-la, e ainda quando se entenda que os servidores da Justiça do Trabalho são uma classe projulgo prejudicado o pedido de liminar.

EXTRATO DA ATA

ADIn. 530-8-DF — Medida liminar. — Rel.: Min. Moreira Alves. Rqte.: Federação Nacional dos Sindicatos e Associações dos Trabalhadores da Justiça do Trabalho — Fenastra (Advs.: Antonio Ossian de Araújo Júnior e outros). Reqdos.: Presidente da República e Congresso Nacional.

Decisão: por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação e, em conseqüência, julgou prejudicado o pedido de medida cautelar. Votou o presidente. Plenário, 20.9.91.

Presidência do Sr. Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes,

justificadamente, os Srs. Ministros Célio Borja, Paulo Brossard e Sepúlveda Pertence. Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, substituto.