

ACÓRDÃO PUBLICADO
DIÁRIO DA JUSTIÇA DE
25 AGO 1995
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

30/06/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1253-3 DISTRITO
FEDERAL - Medida Liminar

REQUERENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO
REGULAMENTAR. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE.
Decreto nº 982, de 12.IX.93.

I. - Decreto regulamentar não está sujeito ao
controle de constitucionalidade, dado que se o decreto vai além
do conteúdo da lei, pratica ilegalidade e não
inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei
que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado
de inconstitucional, assim sujeito ao controle de
constitucionalidade.

II. - No caso, o Decreto 982, de 1993, destina-se,
simplesmente, a regulamentar os atos dos agentes fiscais diante
da ocorrência dos delitos inscritos no seu art. 1º, incisos I a
XXII.

III. - ADIn não conhecida.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos,
acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão
Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas
taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer da ação e
julgar prejudicado o pedido de medida liminar, vencidos os
Ministros Maurício Corrêa, Ilmar Galvão, Sydney Sanches e o
Presidente (Min. Sepúlveda Pertence), que conheciam da ação e
indeferiam o pedido de medida liminar. Ausente, ocasionalmente,
o Ministro Moreira Alves.

Brasília, 30 de junho de 1995.


SEPÚLVEDA PERTENCE -

PRESIDENTE


CARLOS VELLOSO -

RELATOR

19 fl

30/06/95

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.253-3 DISTRITO FEDERAL - Medida Liminar

REQUERENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS, com base no art. 103, IX, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade do art. 3º, inciso VI e § 5º, "c", do Decreto 982 de 12.11.93, que "dispõe sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições, e dá outras providências."

A norma ora impugnada tem o seguinte teor:

"Art. 3º - A representação de que trata este Decreto, formulada em autos separados do processo administrativo-fiscal, será protocolizada na mesma data deste, nas hipóteses previstas nos incisos I a IV do art. 1º, e conterà:

.....

VI - nas hipóteses dos incisos I a IV do artigo 1º, relação de bens móveis e imóveis pertencentes às pessoas físicas responsáveis ou

MU

0017970200
0555001250
0320000090

suspeitas, bem como a pessoa jurídica sob fiscalização, de modo a tornar viável o seqüestro, a hipoteca legal, o arresto ou a medida cautelar fiscal;

.....

§ 5º - Para efeito do disposto no inciso III, serão arroladas as pessoas que:

.....

c) direta ou indiretamente, participem do capital da Pessoa Jurídica junto à qual tenha sido apurado o ilícito, seus administradores e os profissionais responsáveis pela escrituração contábil e fiscal ao tempo da sua prática."

Alega o autor que os dispositivos do Decreto 982/93 não só violam os direitos do cidadão, assegurados pela Carta Magna, como ofendem a Classe Contábil brasileira. Sustenta, em síntese, que:

a) foram violados os incisos I, II, III, X, XIII, LIV, LV e LVII, do art. 5º da Constituição Federal;

b) a legislação tributária, no Regulamento do Imposto de Renda, reconhece o contabilista como responsável pela escrituração contábil e fiscal da empresa;

c) embora responsável pela escrituração da

empresa, calculando os tributos e contabilizando-os, não é o profissional contabilista responsável pela determinação do **quantum** a pagar, tal ato é do próprio empresário;

d) o contabilista trabalha com os documentos que lhe são fornecidos pelo empresário, para compor a contabilidade da empresa, se tais documentos podem dar margem à existência de crime fiscal, a responsabilidade é de quem forneceu a documentação;

e) com o decreto ora impugnado, o Poder Executivo está a constranger o exercício legal da profissão, já que o contabilista que assinar o balanço de uma empresa que tenha praticado um crime fiscal, será arrolado como suspeito, embora não tendo concorrido para o delito;

f) o dispositivo impugnado afronta o inciso I, do art. 5º da Constituição Federal – que garante ao cidadão a inviolabilidade da "vida privada, a honra e a imagem das pessoas" –, ao fazer um pré-julgamento, assim destruindo a própria honra do contabilista;

g) ao contrário do **Princípio da Presunção de Inocência** – inciso LVII, do art. 5º da Constituição – o decreto contra o qual se insurge o autor adota o critério da **Presunção de Culpabilidade**.

Acreditando ter demonstrado os pressupostos da concessão da medida liminar, face à tentativa do Poder Executivo de arrolar criminalmente os responsáveis pela

escrituração contábil e fiscal pelos ilícitos fiscais praticados pelas empresas, dessa forma causando àqueles profissionais danos irremediáveis, requer o autor a suspensão da eficácia dos dispositivos assinalados.

Antes de examinar o pedido de liminar, requisitei informações, à fl. 34.

A Presidência da República, às fls. 38/63, encaminha as informações prestadas pela Advocacia-Geral da União, sustentando, em síntese, que:

a) as normas contestadas foram editadas com supedâneo no item IV, do art. 84, da Constituição e não disciplinam assunto reservado à lei, porque são regras de execução, tipicamente administrativas; assim, não podem ser apreciadas em ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte;

b) o inciso VI do art. 3º do Decreto 982/93, norma impugnada, "é comando para se especificarem os bens e imóveis de propriedade das pessoas físicas, responsáveis ou suspeitas, e das pessoas jurídicas submetidas à fiscalização, a fim de tornar viável o sequestro, a hipoteca, o arresto ou a medida cautelar fiscal, nos casos de configuração de apropriação indébita, sonegação fiscal, crime contra a ordem tributária e contrabando ou descaminho";

c) por sua vez, a alínea c, do § 5º, complementa o preceito do item III do art. 3º, **caput**. No entanto, não se

suscita o possível conflito do mesmo inciso com as normas constitucionais, conforme alega a autora;

d) a representação de que se cogita no Decreto 982/93 "consiste em tornar presente ao Ministério Público **circunstâncias e provas capazes de proporcionar exame** a respeito da prática de ilícitos concernentes às atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições, razão por que nela se inserem exposição minuciosa dos fatos, cópias de todos os autos de infração ou das notificações de lançamentos expedidas, termos e atos lavrados, diligências e perícias realizadas, enfim são indicadas circunstâncias e provas capazes de formar o convencimento quanto ao oferecimento da denúncia (art. 3º do Decreto n. 982/93)";

e) "indica-se, na representação, a qualificação completa das pessoas físicas responsáveis ou sob suspeita de envolvimento com o delito, inclusive aos quais se incumbe a escrituração contábil e fiscal, para viabilizar a apreciação da responsabilidade de quantos estejam ou possam se encontrar envolvidos na prática das infrações. Não se relacionassem também os profissionais da área contábil, não haveria como ensejar ao Ministério Público o exame de todos aqueles que teriam atuado na configuração dos delitos, tornando-os imunes à ação corretiva do Estado. A natureza das atividades desses profissionais não autoriza se escusem de submeter-se à verificação de sua participação nos ilícitos, a exemplo de como se procede no respeitante a quaisquer possíveis envolvidos."

Conclui o Consultor da União, Dr. Wilson Teles de

Macêdo, afirmando que os dispositivos contestados são plenamente compatíveis com a Constituição Federal e se caracterizam como normas administrativas de mera execução, não se configurando a ação direta como meio hábil para o reconhecimento de sua validade jurídica.

É o relatório.

juízo

30/06/95

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.253-3 DISTRITO FEDERAL - Medida Liminar

V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): - A Confederação Nacional das Profissões Liberais propõe ação direta de inconstitucionalidade do art. 3º, inc. VI e § 5º, alínea "c", do Decreto nº 982, de 12.XI.93, que "dispõe sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições".

Acontece que o citado decreto não inova na ordem jurídica, dado que, editado com base no art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, simplesmente regulamenta a ação da fiscalização fiscal diante de fatos ilícitos caracterizadores dos crimes referidos nos incisos I a XXII do seu artigo 1º. O decreto regulamenta, disciplinando, a ação dos agentes do Fisco, diante de dispositivos de leis penais. Os agentes fiscais, diante da prática dos delitos indicados, "representarão, perante o Secretário da Receita Federal, com cópia para o titular da unidade administrativa em que tenham exercício e para o Superintendente Regional da Receita Federal." Verifica-se, portanto, que se trata de pura regulamentação de atos que os agentes fiscais deveriam praticar, existente ou não o decreto regulamentador. O inciso VI, do art. 3º, acoimado de inconstitucional, não passa de mera regra de execução, tipicamente administrativa: nas hipóteses da ocorrência dos delitos inscritos nos incisos I a IV do art. 1º,

MU

ADI 1.253-3 DF

a representação do agente fiscal deverá conter "relação de bens móveis e imóveis pertencentes às pessoas físicas responsáveis ou suspeitas, bem como a pessoa jurídica sob fiscalização, de modo a tornar viável o sequestro, a hipoteca legal, o arresto ou a medida cautelar fiscal." Tem-se, no caso, simples determinação no sentido de que sejam arrolados bens, que serão objeto de provável medida judicial a ser requerida. No § 5º, alínea "c", do mesmo artigo 3º, o decreto determina que o agente fiscal deverá arrolar, na hipótese de a representação indicar nomes de pessoas físicas responsáveis ou sob suspeita de envolvimento com o delito (art. 3º, III), as pessoas que "direta ou indiretamente, participem do capital da pessoa jurídica junto à qual tenha sido apurado o ilícito, seus administradores e os profissionais responsáveis pela escrituração contábil e fiscal ao tempo da sua prática."

Com propriedade, esclarecem as informações:

"(...)

7. De notar que o inciso VI do art. 3º é comando para se especificarem os bens e imóveis de propriedade das pessoas físicas, responsáveis ou suspeitas, e das pessoas jurídicas submetidas à fiscalização, a fim de tornar viável o seqüestro, a hipoteca, o arresto ou a medida cautelar fiscal, nos casos de configuração de apropriação indébita, sonegação fiscal, crime contra a ordem tributária e contrabando ou descaminho. À sua vez, a alínea c do § 5º tem o condão de complementar o preceituado no item III

ADI 1.253-3 DF

do art. 3º, **caput**. No entanto, não se suscita o possível conflito do mesmo inciso III com as normas constitucionais, supramencionadas.

8. A representação de que se cogita consiste em tornar presente ao Ministério Público **circunstâncias e provas capazes de proporcionar exame** a respeito da prática de ilícitos concernentes às atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições, razão por que nela se inserem exposição minuciosa dos fatos, cópias de todos os autos de infração ou das notificações de lançamentos expedidas, termos e atos lavrados, diligências e perícias realizadas, enfim são indicadas circunstâncias e provas capazes de formar o convencimento quanto ao oferecimento da denúncia (art. 3º do Decreto nº 982/93).

9. Indica-se, na representação, a qualificação completa das pessoas físicas responsáveis ou sob suspeita de envolvimento com o delito, inclusive aos quais se incumbe a escrituração contábil e fiscal, para viabilizar a apreciação da responsabilidade de quantos estejam ou possam se encontrar envolvidos na prática das infrações. Não se relacionassem também os profissionais da área contábil, não haveria como ensejar ao Ministério Público o exame de todos aqueles que teriam atuado na configuração dos

ADI 1.253-3 DF

delitos, tornando-os imunes à ação corretiva do Estado. A natureza das atividades desses profissionais não autoriza se escusem de submeter-se à verificação de sua participação nos ilícitos, a exemplo de como se procede no respeitante a quaisquer possíveis envolvidos." (fl. 43).

(...)

Tem-se, na verdade, no caso, norma regulamentar das leis indicadas (Decreto 982/93, art. 1º, incisos I a XXII), no que concerne aos atos dos agentes fiscais.

Em caso semelhante, decidiu o Supremo Tribunal Federal - ADIn 708-DF, Relator o Ministro Moreira Alves:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Decreto nº 409, de 30.12.91.

Esta Corte, excepcionalmente, tem admitido ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como decreto autônomo, o que dá margem a que seja ele examinado em face diretamente da Constituição no que diz respeito ao princípio da reserva legal.

No caso, o decreto impugnado se situa

ADI 1.253-3 DF

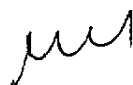
no âmbito da regulamentação do poder de fiscalização de concessões de distribuição de energia elétrica.

O que visa a presente ação direta de inconstitucionalidade é resolver, em abstrato, questões que podem dar margem a discussão, em casos concretos, sobre ilegalidade ou violação de direitos adquiridos aferíveis dos termos de cada concessão, exames esses que são insuscetíveis de ser feitos em ação direta de inconstitucionalidade.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando, assim, prejudicado o pedido de cautelar." (RTJ 142/718).

Registrou o eminente Ministro Moreira Alves, no seu voto, que "a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se orientado no sentido de rejeitar o controle jurisdicional de constitucionalidade, por via de ação, nas hipóteses em que os atos impugnados ostentam caráter meramente secundário, em função das leis a que aderem e cujo texto pretendem regulamentar. Assim, as ilegalidades, decorrentes da inobservância do princípio da subordinação normativa à lei, são insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado." (RTJ 142/725).

É verdade.



ADI 1.253-3 DF

Na ADIn 589-DF, por mim relatada, decidiu esta Corte:

"Constitucional. Administrativo.
Decreto regulamentar. Controle de
constitucionalidade concentrado.

I - Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade.

II - Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito à jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do STF: ADIns. n.ºs. 311-DF e 536-DF.

III - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida." (RTJ 137/1100).

Nas ADIns 536 e 311-DF, também por mim relatadas, outro não foi o entendimento desta Corte. Idêntico entendimento foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIns 392-DF, Relator o Sr. Ministro Marco Aurélio (RTJ 137/75), 365 (AgRg), Relator o Ministro Celso de Mello. *mu*

Supremo Tribunal Federal

ADI 1.253-3 DF

280

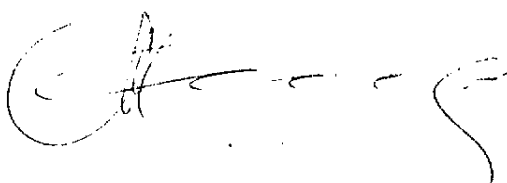
Do exposto, não conheço da ação, ficando, assim, prejudicado o pedido de cautelar nela constante. *juízo*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 1.253-3 DISTRITO
FEDERAL - (Medida Liminar)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: Senhor Presidente, data venia do Ministro-Relator, conheço da ação porque se trata, evidentemente, de um decreto isolado, que não visa regulamentar uma lei. Os diplomas nele mencionados fazem referência apenas às Leis, mas não as regulamentando.

Quanto ao mérito, ao que depreendi do voto do Ministro CARLOS VELLOSO, indefiro a ação.



30.6.1995

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.253-3-DF

(MEDIDA CAUTELAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, entendo que a eficácia do Decreto em comento exaure-se no relacionamento que ocorre no âmbito da própria Administração.

Procurou-se, mediante esse Decreto e a partir da ordem jurídica vigente, orientar os fiscais, aqueles que estão encarregados, enfim, da fiscalização, quanto a tributos, como proceder uma vez constatadas irregularidades.

Não vejo, Senhor Presidente, um ato normativo passível de ser atacado mediante ação direta de inconstitucionalidade. Por isso, acompanho o Ministro-Relator, indeferindo a ação.

0017970200
0555001250
0330215730



30/06/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

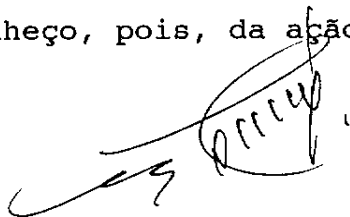
Nº 1.253-3 DISTRITO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES: -

Sr. Presidente, "data venia", acompanho o Sr. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, entendendo que não se trata de ato meramente regulamentar de lei, mas, sim, de ato normativo, ainda que dirigido apenas aos subordinados ao Presidente, os fiscais.

Conheço, pois, da ação.



0017970200
0555001250
0330314040

30/06/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

Nº 1.253-3 DISTRITO

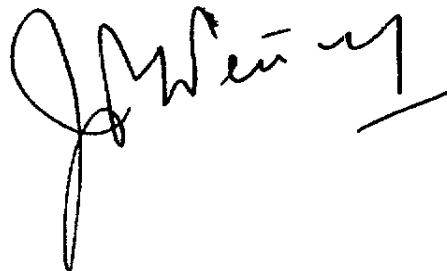
V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (PRESIDENTE)

- Também peço vênias ao eminente Relator e à maioria que o acompanhou para conhecer da ação direta.

A mim me parece, com todas as vênias, que o fato de esgotar o âmbito pessoal de validade da norma no universo dos servidores públicos incumbidos da fiscalização tributária não lhe retira o caráter normativo e, no caso, primariamente normativo.

Não se trata, a meu ver, de simples orientação, mas de norma a qual vinculados os servidores públicos com as sanções disciplinares conseqüentes. A norma teria natureza regulamentar, se o decreto se cingisse a concretizar, a minudenciar obrigação imposta ao funcionário público por lei. Não me parece ser este o caso. O que se estabeleceu foi todo um mecanismo de viabilização da repressão penal de determinados fatos, incumbindo-se especificamente e primariamente os agentes da fiscalização de encaminhá-los aos órgãos do aparelho penal.



PLENARIO

285

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.253-3 - medida liminar
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSOES LIBERAIS
ADVS. : SALETE MARIA PICCOLI E OUTROS
REQDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal não conheceu da ação e julgou prejudicado o pedido de medida liminar, vencidos os Ministros Mauricio Corrêa, Ilmar Galvão, Sydney Sanches e Presidente (Min. Sepúlveda Pertence), que conheciam da ação e indeferiam o pedido de medida liminar. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Moreira Alves. Plenário, 30.6.95.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Mauricio Corrêa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Néri da Silveira.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário