

RESTRIÇÕES ÀS EMPRESAS EM DÉBITO COM A FAZENDA FEDERAL: INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 1.006/93

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS*

1
8368

Em 9 de dezembro de 1993 publicou o Governo Federal o Decreto nº 1.006, instituindo o Cadastro Informativo dos Créditos de Órgãos e Entidades Federais não quitados - CADIN.

Tal diploma legal impõe sérias restrições a empresas que operam ou estão direta ou indiretamente vinculadas ao Sistema Financeiro Nacional, impedindo, inclusive, o exercício de suas atividades, ao vedar o acesso a instituições financeiras, se consideradas em débito - mesmo que objeto de discussão judicial - com a Fazenda Federal.

As restrições espoucam em inúmeros dispositivos, sendo, sua fonte legislativa, o artigo 6º da Lei nº 8.627 de 19 de fevereiro de 1993.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul ingressou em 19 de dezembro de 1994 com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 1178-2/600) objetivando fulminar a totalidade dos dispositivos do Decreto nº 1.006, de 9 de dezembro de 1993.

Havendo empate no exame da matéria na sessão (última do ano) do Supremo Tribunal Federal que apreciou outra ADIn com idêntico objeto, e tendo havido pedido de vista do Ministro Maurício Corrêa, em sede monocrática, o Ministro Marco Aurélio de Mello, houve por bem deferir a liminar, suspendendo a eficácia do referido Decreto até decisão final da mencionada ADIn.

Na argumentação expendida pelo Governo do Rio Grande do Sul, duas linhas de pensamento foram exploradas.

A primeira foi a de que o regulamento não é fonte de direito. O regulamento, ato normativo veiculado pela Administração, carecedora de função legislativa - tem-na o Poder Executivo nas medidas provisórias e leis delegadas -, só pode reproduzir a fonte maior que é a lei emanada do Legislativo.

O referido diploma lastreia-se exclusivamente no artigo 6º da Lei nº 8.627/93, assim recligido:

“Art. 6º - O pagamento da remuneração, proventos e vencimentos dos servidores públicos federais civis e militares será efetuado até o último dia útil do mês referido, devendo o Poder Executivo regulamentar o presente artigo até 31 de dezembro de 1993”.

Ora, o referido dispositivo não autoriza qualquer veleidade de exegética, isto é, não permite que restrições sejam impostas a tantos quantos, direta ou indiretamente, atuem na área de abrangência do sistema financeiro nacional, visto que cuida de matéria absolutamente distinta da pretendida pelo legislador decretino (não encontrei, infelizmente, melhor adjetivo para quem legisla por decretos).

Por esta razão, a falha formal é evidente. Pretendeu gerar, o Poder Executivo, autêntica lei, sem a colaboração do Poder Legislativo, razão pela qual, todo o diploma carece de legalidade, isto é, não disciplina lei pré-existente, mas cria norma restritiva de direito, sem lei formal.

Houve, pois, por bem, o Governo do Rio Grande do Sul, alicerçado nas douradas opiniões de Celso Bastos, Celso Antônio Bandeira de Mello e Roque Carrazza demonstrar que o legislador decretino abusou de suas forças, outorgando-se poderes que não tinha para criar normas restritivas, sem apoio em lei formal.

Tal aspecto, todavia, foi menos relevante, apesar de citado pelo eminente Ministro Marco Aurélio, do que a violência representada pelas normas restritivas introduzidas pelo referido e canhestro diploma administrativo.

Em relação ao aspecto material, não só peticionou, o Governo do Rio Grande do Sul, esclarecendo que o diploma violaria os artigos 5º, inciso XXXV, 37, 84 inciso IV, 170, parágrafo único, 173 §§ 1º e 3º da Magna Carta, como teve reconhecida sua pretensão.

Estão os dispositivos assim redigidos:

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

Inciso XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

(...)

Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

Inciso IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, *bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

(...)

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

(...)

Art. 173 - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º - A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

(...)

§ 3º - *A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade*" (grifos meus).

A estes, acrescento a violação ao artigo 5º, incisos LIV, LV e LVII, assim redigidos:

(...)

"LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

(...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória" (grifos meus).

Com efeito, o claro objetivo do diploma foi eliminar o direito de defesa pela paralisação das atividades da empresa. Na intenção de receber o devido e o indevido, sem contestação judicial, impôs sanções semelhantes àquelas do tempo da ditadura Vargas, sempre rejeitadas pela Suprema Corte.

O Decreto nº 1.006/93, como bem acentuou o Ministro Marco Aurélio:

"Na Sessão de 14 do corrente mês, relatei ADIn ajuizada com idêntico objetivo da presente. Fiz ver, então, que o Decreto nº 1.006/93 foi baixado com contornos autônomos, restando extravasado o campo da simples regulamentação. Disse do descompasso considerado a norma que se teve como regulamentada - o artigo 6º da Lei 8.627, de 19 de fevereiro de 1993, no que, versando sobre o pagamento de remuneração, proventos e vencimentos dos servidores públicos federais, civis e militares, apontando-o como a ser feito até o último dia útil do mês respectivo, nada tem a haver com a 'lista negra' criada com o Decreto.

Ressaltei mais a alteração ocorrida com a Carta de 1988. Enquanto a pretérita dava ao Presidente da República competência para 'dispor sobre a estruturação, atribuições a funcionamento dos órgãos da administração Federal' - artigo 81, inciso V, a atual a vincula à forma de lei - inciso VI do artigo 84, constando, por essa razão, do rol das atribuições do Congresso Nacional a 'criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública' - inciso XI do artigo 48.

No campo das repercussões extramuros da Administração, frisei não só a necessidade de respeito ao princípio da legalidade, como também a 'carta branca' dada ao Ministro da Fazenda para, discricionariamente, introduzir outras hipóteses glosadas pelo fato de a pessoa natural ou jurídica constar do famigerado

Cadastro como inadimplente, ainda que submetida a questão ao salutar crivo do Judiciário.

O mecanismo previsto no Decreto exsurge, al fim, como coercitivo o meio de alcançar-se, sem mais demora, o pagamento de débitos para com o Estado, *levando o cidadão em geral a uma inibição quanto ao exercício de direitos assegurados constitucionalmente.*

Tendo o homem, na vida, a optar pelo que lhe é menos desfavorável. Entre ter obstaculizada operação de crédito, não lograr incentivos fiscais ou financeiros, a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos e, quem sabe, o que mais possa vir a ser imposto pelo Ministro da Fazenda, certamente caminhará, sem a espontaneidade almejada, para a liquidação do que o Estado tenha como devido.

E tudo isso ocorrerá sem que a tanto esteja obrigado por ato normativo emanado do Poder competente, ou seja, de manifestação daqueles que têm a representação dos Estados - os senadores da República - e do Povo - os deputados" (grifos meus).

Em verdade, as ditaduras se impõem, de início, pela eliminação do direito de defesa e o diploma mencionado elimina, por inteiro, tal direito.

Já tentativa semelhante fora objeto de Decreto do Governo Sarney, que o Pretório Excelso rejeitou, em ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional da Indústria.

Fora, aquela ação ajuizada pela C.N.I., com fulcro em estudo meu, publicado no Repertório IOB, que, inclusive, serviu de base, também, para a ação proposta pelo Governo do Rio Grande do Sul, que o transcreveu em grande parte:

"Mais apropriado não poderia ser o teor dos comentários de IVES GANDRA DA SILVA MARTINS sobre os diplomas já suspensos (Lei nº 7.711/88 e Decreto nº 97.834/89) que, não só idênticos, tinham a mesma finalidade desse agora editado e que afronta, como já visto e com mais nitidez se verá, o art. 5º, II e XXXV, 22, XXVII e 170, parágrafo único, da Constituição Federal: O objetivo do Decreto é claro. As sucessivas derrotas judiciais do Poder Público, em matéria tributária, têm levado o governo a perceber que a sua denominada dívida ativa não só é falaciosa como constituída, o mais das vezes, de desarrazoadas pretensões surgidas em autos de infração lavrados ao arrepio da lei e da Constituição.

A incapacidade governamental em segurar o 'déficit' público e a expansão monetária, causas primeira e segunda do processo inflacio-

nário em que vive o País, levou-o a uma estratégia de combater o 'déficit' não pela forma eficaz de redução de despesas, mas perdulária do aumento de receitas, mesmo que estas possam entrar para as burras oficiais pelo tortuoso caminho da ilegalidade.

Não podendo acionar com presteza os mecanismos para executá-la e tendo consciência de que parte substancial dela é fantasiosa e que na discussão judicial não só perderá como deverá pagar honorários de sucumbência ao contribuinte lesado pelo ônus da discussão, o Decreto objetiva eliminar a possibilidade de discussão pela ameaça de paralisação da empresa, com o que o mero palpito oficial, na maior parte das vezes, representa a versão governamental de que o produtor de desenvolvimento nacional é um sonegador.

No melhor estilo do nacional-socialismo alemão, passa a ser sonegador aquele que a Receita afirma que o é, a partir de uma opinião particular de um ou dois agentes, mesmo que a jurisprudência judicial se oriente em sentido absolutamente oposto.

À época da ditadura Vargas o mesmo expediente já fora utilizado, de forma muito menos severa, tendo o STF obstaculizado tal procedimento ditatorial e despótico e fulminado as diversas sanções de devedor remisso.

Com efeito, cabível ao caso concreto as Súmulas 70, 323 e 547, do Pretório Excelso, assim redigidas: '70 - É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo'.

'323 - É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos'.

'547 - Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais', demonstram a clareza da atuação moralizadora da mais Alta Corte do País contra expedientes nitidamente antidemocráticos e confiscatórios.

O que, entretanto, mister se faz realçar é que pela atual ordem constitucional o referido Decreto é incomensuravelmente mais violador da Constituição que o anterior.

O referido diploma extrapola as forças de uma lei ordinária de espectro duvidoso.

Reza a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXV, que: 'a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito', com o que não se pode impedir ao contribuinte o direito de ir a Juízo discutir, em

ação anulatória de débito fiscal, pretensão da Receita Federal imposta em causa própria e em processo administrativo, em que é parte e juiz ao mesmo tempo.

Ao impedir a empresa de trabalhar, porque lhe fica vedada a atuação, nas mais variadas áreas, principalmente não podendo ter o fluxo de recursos financeiros, é a empresa obrigada a pagar, mesmo que não deva, pois não terá tempo disponível para discutir, com o que se veda de fato o acesso ao Poder Judiciário.

Por outro lado, o artigo 170, parágrafo único, interdita a criação de obstáculos ao exercício de qualquer atividade, ofertando, no máximo, à lei, condições de capacitação. Está o artigo 170, parágrafo único, assim redigido: 'Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.'

Ora, as sanções impostas administrativamente representam verdadeira vedação ao exercício de qualquer atividade às pessoas elevadas na lista da 'opinião oficial'. A Receita Federal violenta o artigo 170, parágrafo único, representando o Decreto referido, clara, cristalina, notória, indiscutível e inequívoca inconstitucionalidade à luz da Carta Máxima (in Repertório IOB de Jurisprudência, 1ª quinzena de outubro de 1989, nº 19/89, p. 310/313).

É de se atentar, ainda, a afronta que o Decreto em questão comete em face do art. 173, §§ 1º e 3º da Constituição Federal, já que subjeta à vontade do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, as instituições componentes da administração indireta, tais como empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, como é o caso da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul, ferindo-lhes a sua autonomia constitucionalmente garantida (art. 5º do Decreto nº 1.006/93)" (Alceu Collares e Raul de Oliveira Santos).

Como se percebe, não poderia ter outra solução a ação proposta pelo Governo do Rio Grande do Sul, em face da nítida, clara, cristalina, meridiana ofensa a direitos elementares dos cidadãos, que são cláusulas pétreas na Constituição, nos termos de seu artigo 60, § 4º, inciso IV, assim redigido:

"Art. 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

IV - os direitos e garantias individuais".

Se nem por ementa constitucional tais direitos poderiam ser alterados, quanto mais por um decreto "quasímodo", que nasce sem fonte formal legislativa e restringe direitos assegurados pela Lei Suprema.

Por esta razão, houve por bem o Ministro Marco Aurélio considerar a totalidade do decreto inconstitucional, ao dizer:

"Hoje em recesso o Tribunal, a distribuição data do dia de ontem, cumpre-me, regimentalmente, atuar em sede monocrática. O faço para deferir a liminar, e, portanto, *suspender a eficácia do Decreto em comento, até a decisão final desta ADI.*

Com a abertura do Ano Judiciário de 1995, ao Pleno visando o crivo cabível.

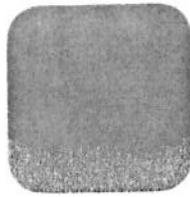
Dê-se ciência ao Requerido, solicitando-lhe as informações de praxe, bem como ao Ministro da Fazenda e ao Presidente do Banco Central. Publique-se. BSB, 20 de dezembro de 1994. Min. Marco Aurélio - Relator" (grifos meus).

**Professor Emérito da Universidade Mackenzie e Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo.*

for 2/18/91

REPERTÓRIO

JURISPRUDÊNCIA



1ª QUINZENA DE FEVEREIRO DE 1995 - Nº 3/95

DESTAQUES DESTA EDIÇÃO

RJ
3

ALIMENTOS E SUCESSÃO NA UNIÃO ESTÁVEL

Francisco José Cahali analisa os alimentos e a sucessão em face da Lei nº 8.971/94, que trouxe substanciais alterações no âmbito do Direito de Família. Texto 3/10532.

RJ
2

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO PROCESSO DO TRABALHO

Os efeitos da Lei nº 8.950/94 no Processo do Trabalho são vistos por Sérgio Pinto Martins. Texto 2/9775.

RJ
1

RESTRICÇÕES ÀS EMPRESAS EM DÉBITO COM A FAZENDA NACIONAL

Ives Gandra da Silva Martins tece considerações sobre o Decreto nº 1.006/93, que impõe restrições a empresas que operam ou estejam direta ou indireta-

mente vinculadas ao Sistema Financeiro Nacional. Texto 1/8368.

RJ
1

A COMPENSAÇÃO DA LEI Nº 8.383/91

A compensação de tributos ou contribuições federais prevista no art. 66 da Lei nº 8.383/91 é objeto de análise por Hindemburgo Chateaubriand Filho. Texto 1/8367.

RJ
1

PREÇOS INEXEQUÍVEIS NA LICITAÇÃO

Marcos Juruena Villela Souto aborda a questão atinente aos preços manifestamente inexequíveis, de que trata o art. 48, II, da Lei nº 8.666/93. Texto 1/8366.

Jornadas de Processo Civil

Vide verso da capa do Caderno 3.

IOB

informações objetivas