

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

**RELATOR** : MIN. MAURÍCIO CORRÊA  
**REQUERENTE**: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO  
**ADVOGADOS**: DOLIMAR TOLEDO PIMENTEL E OUTROS  
**REQUERIDO**: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**REQUERIDO**: CONGRESSO NACIONAL  
**REQUERIDO**: SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL

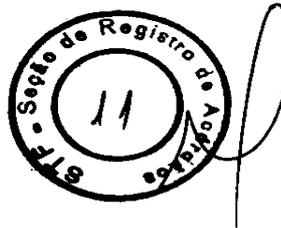
**EMENTA**: MEDIDA CAUTELAR EM ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ISENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL PATRONAL PARA AS EMPRESAS INSCRITAS NO "SIMPLES". IMPUGNAÇÃO DO § 4º DO ARTIGO 3º DA LEI Nº 9.317, DE 05.12.96, E DO § 6º DO ARTIGO 3º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA SRF Nº 9, DE 10.02.99. PRELIMINAR DE CONHECIMENTO.

**I - PRELIMINAR.**

1. Quando *instrução normativa* baixada por autoridades fazendárias regulamenta diretamente normas legais, e não constitucionais, e, assim, só por via oblíqua atinge a Constituição, este Tribunal entende que se trata de *ilegalidade*, não sujeita ao controle abstrato de *constitucionalidade*. Precedentes.
2. Ação direta não conhecida nesta parte.

**II - MÉRITO.**

1. A criação de *imunidade tributária* é matéria típica do texto constitucional enquanto a de *isenção* é versada na lei ordinária; não há, pois, invasão da área reservada à emenda constitucional quando a lei ordinária cria isenção.
2. O Poder Público tem legitimidade para *isentar* contribuições por ele instituídas, nos limites das suas atribuições (CF, artigo 149).
3. A tutela concedida às *empresas de pequeno porte* (artigo 170, IX) sobreleva à autonomia e à liberdade sindical de empregados e empregadores protegidas pela Constituição (art. 8º, I).  
Não fere o *princípio da isonomia* a norma constitucional que concede *tratamento favorecido* às empresas de pequeno porte.
4. Ação direta conhecida em parte, e nesta parte indeferida a liminar por ausência de relevância da arguição de inconstitucionalidade e de conveniência da suspensão cautelar da norma impugnada.



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

A C Ó R D Ã O

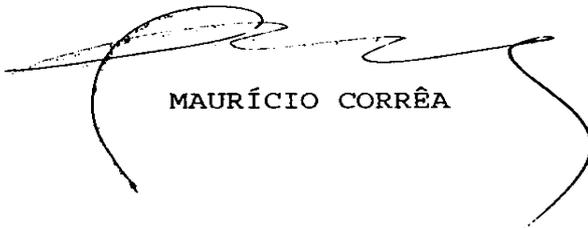
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer da ação direta, no que concerne à Instrução Normativa SRF nº 9, de 10/02/1999. Prosseguindo no julgamento, também por unanimidade de votos, indeferir o pedido de medida liminar.

Brasília, 1º de julho de 1999.

CARLOS VELLOSO

-

PRESIDENTE



MAURÍCIO CORRÊA

-

RELATOR

01/07/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA  
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO  
ADVOGADOS: DOLIMAR TOLEDO PIMENTEL E OUTROS  
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL  
REQUERIDO: SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: Trata-se de pedido de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade, em que a Confederação Nacional do Comércio pede a suspensão da eficácia do § 4º do artigo 3º da Lei nº 9.317, de 05.12.96, a qual "dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES, e dá outras providências", e da expressão "e a contribuição Sindical Patronal", contida no § 6º do artigo 3º da Instrução Normativa SRF nº 9, de 10.02.99, que regulamentou a referida Lei, assim redigidos, verbis:

Lei nº 9.317, de 05.12.96

"Art. 3º ...

§ 4º A inscrição no SIMPLES dispensa a pessoa jurídica do pagamento das demais contribuições instituídas pela União."

Instrução Normativa SRF nº 9, de 10.02.99

"Art. 3º ...

§ 6º A inscrição no SIMPLES dispensa a pessoa jurídica do pagamento das demais contribuições instituídas pela União, inclusive as destinadas ao SESC, ao SESI, ao SENAI, ao SENAC, ao SEBRAE, e

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

*seus congêneres, bem assim as relativas ao salário-educação e a Contribuição Sindical Patronal."*

2. Após afirmar que a contribuição sindical, antes prevista unicamente na CLT, foi, mais do que recebida, constitucionalizada, alega, em síntese e no que é pertinente, que a isenção concedida padece do vício de inconstitucionalidade formal, por violar o princípio da rigidez constitucional, visto que, ao esvaziar o conteúdo do artigo 8º, IV, da Constituição, invadiu o campo reservado à emenda constitucional.

Aduz que o artigo 149 da Constituição deu competência à União para instituir contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, as quais são vinculadas e visam à consecução dos objetivos das representações sindicais, de forma que as normas impugnadas implicam intervenção do Poder Público na organização sindical, vedada pelo referido artigo 8º, I, fato que também revela que o poder de isentar da União não é irrestrito.

Acrescenta que os atos impugnados retiram da requerente as condições mínimas para o seu custeio, ferindo os princípios da autonomia e da liberdade sindicais.

Invoca o precedente da ADIMC n° 1.088-PI, FRANCISCO REZEK, in RTJ 155/430.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

Alega, também, que restou ferido o *princípio da isonomia* à medida que, ao isentar a totalidade das microempresas e das empresas de pequeno porte da contribuição sindical patronal, ficaram preservadas todas as contribuições sindicais para o sistema confederativo de representação sindical das categorias profissionais (artigo 150, II, da Constituição).

3. Fundamenta o pedido cautelar apontando o *fumus boni juris* na demonstração da inconstitucionalidade das disposições questionadas, que causa manifesto e permanente prejuízo à requerente, e o *periculum in mora* no fato de que até o final julgamento da ação estará consolidado prejuízo de monta e irreparável, consistente na subtração de recursos do sistema sindical.

É o relatório. Submeto ao Tribunal a apreciação desta medida cautelar.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

V O T O: P R E L I M I N A R

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Relator): Senhor Presidente, a requerente impugna o § 4º do artigo 3º da Lei nº 9.317, de 05.12.96, que cria isenção "das demais contribuições instituídas pela União" para as pessoas jurídicas inscritas no SIMPLES. O mesmo artigo concede outros benefícios, como o pagamento unificado de diversos impostos e contribuições (§ 1º), ressalvando os que não estão compreendidos no benefício (§ 2º), e estabelece critério para a tributação do imposto de renda sobre aplicações financeiras e alienação de ativos (§ 3º).

A Instrução Normativa SRF nº 9, de 10.02.99, "dispõe sobre o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES, revoga a Instrução Normativa nº 74, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências", ou seja, regulamenta a Lei nº 9.317/96. Assim o fazendo, estabelece que são alcançadas pela isenção, como "demais contribuições instituídas pela União", as destinadas ao SESC, SESI, SENAI, SENAC, SEBRAE e congêneres e as relativas ao salário-educação e à contribuição sindical patronal, todas instituídas por lei federal.

É possível concluir, sem qualquer esforço, que a IN/SRF nº 9/99, nesta parte, nada mais fez do que enunciar expressamente o



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

rol das demais contribuições instituídas pela União, destinatárias da isenção concedida pela Lei n° 9.317/96.

Em tais casos - quando a instrução normativa não regulamenta diretamente normas constitucionais, mas legais, e, assim, só por via oblíqua atinge a Constituição -, este Tribunal tem entendido que não está sujeita ao controle abstrato de constitucionalidade, como é exemplo o acórdão do julgamento da ADIMC n° 311-DF, da relatoria do Min. CARLOS VELLOSO, in RTJ 133/69, assim ementado, *verbis*:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUTÁRIO. INSTRUÇÃO  
NORMATIVA: NATUREZA. CTN, ART. 100.

I. - OS ATOS NORMATIVOS EXPEDIDOS PELAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FISCAIS TEM POR FINALIDADE INTERPRETAR A LEI OU O REGULAMENTO NO ÂMBITO DAS REPARTIÇÕES FISCAIS. CTN, ART. 100, I. DESTARTE, SE ESSA INTERPRETAÇÃO DISCREPA DA LEI OU DO REGULAMENTO, A QUESTÃO É DE ILEGALIDADE E NÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESSE ATO NORMATIVO NAO ESTÁ SUJEITO AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM ABSTRATO.

II. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA.”

No mesmo sentido e do mesmo Relator: ADIMC n° 536-DF, in DJU de 13.09.91, e, ainda, AGRADI n° 365-DF, in DJU de 15.03.91, e AGRADI n° 531-DF, in DJU de 30.04.9, ambos da relatoria do Min. CELSO DE MELLO.

Ante o exposto, não conheço da ação direta na parte em que impugna a expressão “e a contribuição Sindical Patronal”, contida no § 6° do artigo 3° da Instrução Normativa SRF n° 9, de 10.02.99.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

V O T O: M É R I T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Relator): Senhor Presidente, a primeira alegação da requerente, relativa à invasão do campo reservado à *emenda constitucional* pela Lei n° 9.317/96, colide com a convicção de que é próprio da lei ordinária criar *isenções* e da Constituição criar *imunidades*, pois o caso é típico de isenção.

2. Sobre não ser irrestrita a competência de isentar do Poder Público, tenho que, nos limites previstos na Constituição, o ente que tem competência para instituir uma contribuição também a tem para isentar. No caso, a competência exclusiva da União para criar a contribuição de interesse das categorias econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, prevista no artigo 149 da Constituição, dá-lhe também competência para instituir isenções, sem que isso implique intervenção do Poder Público na organização sindical.

Não me parece relevante a alegação de que a disposição impugnada, a pretexto de criar isenções, tenha inviabilizado a atividade sindical patronal do comércio, até porque a requerente faz na inicial sucessivas vezes tal afirmação enfaticamente, mas não comprova, sequer demonstra, minimamente, as conseqüências sobre suas receitas que advirão das questionadas isenções.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

Ademais, a opção pelo SIMPLES é facultativa, além de o artigo 9º da Lei nº 9.317/96 prever vedações à opção para enorme gama de empresas, de forma que não procede a alegação da requerente no sentido de que a isenção tenha atingido a *totalidade* das microempresas e empresas de pequeno porte (fls. 8).

Anoto, ainda, que a contribuição prevista no artigo 149 da Constituição não é a única fonte de receita do ente sindical, o qual dispõe, também, das contribuições pagas pelos que são voluntariamente sindicalizados (artigo 8º, IV, da Constituição).

3. Não vejo no precedente invocado bom parâmetro para o presente caso, pois, na ADIMC nº 1.088-PI, a cautelar foi concedida para suspender a eficácia de portaria do Presidente do Tribunal de Justiça que criou dificuldades indevidas para o *desconto em folha* de contribuições sindicais devidas ao SINDISJUS, além de ameaçar servidores sindicalizados com a supressão de gratificações legais já adquiridas, embora também fundada no artigo 8º, I e IV, da Constituição.

4. A tutela concedida às *empresas de pequeno porte* sobreleva à autonomia e à liberdade sindical de empregados e empregadores constitucionalmente protegidas (artigo 8º, I), tanto pelo texto original como pela atual redação do inciso IX do caput do artigo 170 da Constituição, *verbis*:

**"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a**

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 DISTRITO FEDERAL  
(MEDIDA LIMINAR)

*todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

...  
**IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País."**

Creio que é impossível dar rendimento à norma constitucional que determina certo tratamento favorecido sem que seja ferida a literalidade do princípio da isonomia. Daí a necessidade de compatibilizar o alcance das normas sob exame.

É certo, pois, que o tratamento favorecido, como determina a Constituição, lança conseqüências negativas sobre a arrecadação da contribuição sindical patronal, sem que implique, necessariamente, aparente inconstitucionalidade.

5. Ante o exposto, conheço em parte desta ação, e, nesta parte, não vendo presentes a relevância da arguição de inconstitucionalidade nem a conveniência da suspensão cautelar da disposição impugnada, indefiro o pedido.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.006-4 - medida liminar  
PROCED. : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA  
REQTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO  
ADVDS. : DOLIMAR TOLEDO PIMENTEL E OUTROS  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQDO. : CONGRESSO NACIONAL  
REQDO. : SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação direta, no que concerne à Instrução Normativa SRF nº 09, de 10/02/1999. Votou o Presidente. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, também por unanimidade, indeferiu o pedido de medida liminar. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 01.07.99.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
LUIZ TOMIMATSU  
Coordenador