

28/03/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.074-3 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EROS GRAU**
REQUERENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI
ADVOGADO : JOSE JADIR DOS SANTOS E OUTROS
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 19, CAPUT, DA LEI FEDERAL N. 8.870/94. DISCUSSÃO JUDICIAL DE DÉBITO PARA COM O INSS. DEPÓSITO PRÉVIO DO VALOR MONETARIAMENTE CORRIGIDO E ACRESCIDO DE MULTA E JUROS. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 5º, INCISOS XXXV E LV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. O artigo 19 da Lei n. 8.870/94 impõe condição à propositura das ações cujo objeto seja a discussão de créditos tributários. Consubstancia barreira ao acesso ao Poder Judiciário.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do caput artigo 19 da Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 28 de março de 2007.


EROS GRAU

-

RELATOR



28/03/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.074-3 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU
REQUERENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI
ADVOGADO : JOSE JADIR DOS SANTOS E OUTROS
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: A Confederação Nacional da Indústria - CNI propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade do artigo 19, *caput*, da Lei n. 8.870/94, cujo teor é o seguinte:

"Art. 19. As ações judiciais, inclusive cautelares, que tenham por objeto a discussão de débito para com o INSS serão, obrigatoriamente, precedidas do depósito preparatório do valor do mesmo, monetariamente corrigido até a data de efetivação, acrescido dos juros, multa de mora e demais encargos".

2. A requerente afirma que o preceito questionado ofende os incisos XXXV e XL do artigo 5º da Constituição do Brasil, vez que a exigência de prévio depósito como condição para a propositura de medida judicial representa cerceamento do acesso ao Poder Judiciário. Ressalta que o artigo atacado guarda similitude com o artigo 38 da Lei n. 6.830/80 --- texto que já demandou esforço interpretativo por parte dos Tribunais pátrios de modo a adequá-lo à ordem constitucional, culminando com a edição do Enunciado n. 247¹ da Súmula do extinto Tribunal Federal de Recursos. Sustenta que, embora os preceitos sejam semelhantes, eles se diferenciam no ponto em que

¹ Enunciado 247 - Não constitui pressuposto da ação anulatória do débito fiscal o depósito de que cuida o art. 38 da Lei 6830, de 1980.

o artigo hostilizado dispõe sobre a obrigatoriedade do depósito para o ajuizamento de qualquer ação judicial que vise discutir o débito, inclusive naquelas hipóteses em que o lançamento sequer foi realizado.

3. Este Tribunal deferiu medida liminar para suspender a eficácia do texto normativo, entendendo o Relator do feito à época, o Ministro FRANCISCO RESEK, que o preceito impõe "restrição vestibular e ponderável do acesso ao Poder Judiciário" [fls. 40/49].

4. O Presidente da República, manifestando-se às fls. 51/61, afirma que a exigência do depósito, prevista no artigo 19, busca resguardar o patrimônio do INSS, dotando-o de um mínimo de garantia para o recebimento dos seus créditos, face à infinidade de contribuintes em débito com a Seguridade que protelam o pagamento das exações.

6. O Advogado-Geral da União reportou-se às informações prestadas pelo Presidente da República [fls. 65/68].

7. O Senado Federal informou que o preceito atacado veio para inibir uma prática, comum entre grandes e médios contribuintes, de fazer uso de ações judiciais para protelar, com o objetivo de financiar seus próprios negócios, a cobrança de tributos devidos ao INSS. Acrescenta que o processo administrativo de cobrança das contribuições previdenciárias apresenta garantias que visam a resguardar os direitos dos contribuintes [fls. 71/73].

8. O Procurador-Geral da República opinou pela procedência do pedido, considerando que o artigo 19 da Lei n. 8.870/94 cria grave restrição de acesso ao Poder Judiciário [fls. 75/78].

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros.



V O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): A Confederação Nacional da Indústria - CNI propõe ação direta na qual é objetivada a declaração de inconstitucionalidade do artigo 19 da Lei n. 8.870/94. Argumenta que o preceito impugnado viola os incisos XXXV e LV do artigo 5º² da Constituição do Brasil.

2. Conforme a requerente alegou, o alcance do preceito objeto da presente ação direta é muito mais amplo do que o do artigo 38 da Lei n. 6.830/80³. Anteriormente à Constituição de 1988, este Tribunal, adotando o entendimento da Súmula n. 247 do extinto Tribunal Federal de Recursos, havia estabelecido que o depósito previsto no artigo 38 da Lei n. 6.830/80 não constitui requisito para a propositura da ação anulatória de débito fiscal. Esse requisito somente se imporia caso o sujeito passivo da obrigação tributária pretendesse inibir o ajuizamento da execução fiscal [RE n. 105.552, Relator o Ministro DJACI FALCÃO, DJ de 2.08.1985 e RE n. 103.400, Relator o Ministro RAFAEL MAYER, DJ de 10.12.1984].

² 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:

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

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

³ Art. 38 - A discussão judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública só é admissível em execução, na forma desta Lei, salvo as hipóteses de mandado de segurança, ação de repetição do indébito ou ação anulatória do ato declarativo da dívida, esta precedida do depósito preparatório do valor do débito, monetariamente corrigido e acrescido dos juros e multa de mora e demais encargos.

Y

3. Por outro lado, ao dispor de forma genérica que "as ações judiciais, inclusive cautelares, que tenham por objeto a discussão de débito para com o INSS serão, obrigatoriamente, precedidas do depósito preparatório", o artigo 19 da Lei n. 8.870/94 consubstancia barreira ao acesso ao Poder Judiciário. A mera leitura do texto normativo impugnado dá conta da imposição de condição à propositura das ações cujo objeto seja a discussão de créditos tributários, ainda que não estejam em fase de execução.

4. No julgamento da medida cautelar, o Ministro FRANCISCO RESEK afirmou [fls. 45/46]:

"[...]

O que o dispositivo impugnado institui importa cerceamento do direito à tutela jurisdicional.


O artigo determina que a admissão de 'ações judiciais' que tenham por objeto a discussão de débito para com o INSS se condiciona - obrigatoriamente - ao depósito preparatório do valor do débito cuja legalidade será discutida. Está claro que o [sic] a norma cria séria restrição à garantia de acesso aos tribunais (artigo 5º - XXXV da CF).

O que se pretende, à primeira vista, é assegurar a eventual execução. Nesta trilha, a norma não representaria grande novidade em nosso ordenamento jurídico. Entretanto, o que a singulariza é a restrição vestibular e ponderável do acesso ao Poder Judiciário. A necessidade do depósito, tal como aqui lançada, limitará o próprio acesso à primeira instância.

Da garantia de proteção judiciária decorrem diversos princípios tutelares do processo - o contraditório, a ampla defesa, o duplo grau de jurisdição, entre outros - e o depósito aqui exigido poderá em muitos casos inviabilizar o direito de ação.

[...]"

Julgo procedente o pedido para declarar inconstitucional o *caput* do artigo 19 da Lei n. 8.870/94.



28/03/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.074-3 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, na realidade são temas autônomos. O *caput* trata do depósito e o parágrafo único da desistência implícita de recursos administrativos. Agora, a verdade é que o Ministro Eros Grau tem uma certa razão ao afirmar que, isoladamente, o parágrafo único não faz mais sentido, por dizer o seguinte: a propositura das ações previstas neste artigo.



O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Isso é apenas um problema gramatical.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Aí é uma questão só de interpretação, é o fenômeno que experimentamos quando se tem declaração de inconstitucionalidade e quando tem veto.

28/03/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.074-3 DISTRITO FEDERALRETIFICAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Retifico o meu voto para me manifestar apenas pela procedência da ação em relação ao **caput.** \

28/03/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.074-3 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Quero anotar apenas que estou coerente com o voto que proferi no RE nº 388.359 e em outros, cujo julgamento se encerrou nesta sessão.

Um dos fundamentos do meu voto, a entender válida a exigência do depósito para o recurso administrativo, como hoje enfatizei, é precisamente a amplitude da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário, esta, sim, fundamente atingida, no caso, por esta exigência, além de tudo desproporcionada, de depósito da importância total do débito para questioná-lo em juízo.

Por isso, sem ser incoerente com o meu voto a propósito do depósito no recurso administrativo, entendo chapadamente inconstitucional a exigência do depósito para propositura da ação judicial.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Anteriormente, sob a Constituição de 1967/1969, o Tribunal já declarara inconstitucional custas que tinham como base de cálculo o valor da causa, a Representação nº 1.077.



ADI 1.074 / DF

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - A taxa judiciária **ad valorem** sem limite foi declarada várias vezes inconstitucional. Mas não chegava nenhuma a cem por cento.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Ao próprio valor do débito questionado.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Não são autônomos, não vai mudar nada.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Vamos nos limitar à questão do **caput** do art. 19 da Lei nº 8.870/94.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'JG' with a horizontal line underneath.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.074-3

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

ADV.: JOSE JADIR DOS SANTOS E OUTROS

REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQDO.: CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do caput do artigo 19 da Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Falou pela requerente a Dra. Sílvia Lorena. Licenciada a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 28.03.2007.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu
Secretário