AUTARQUIAS CORPORATIVAS — CONTRIBUIÇÃO PARAFISCAL — AUTONOMIA

— Não ofende a autonomia das autarquias corporativas a norma legal que veda a aplicação de contribuições parafiscais para o custeio de despesas que não sejam vinculadas com a fiscalização do exercício profissional nem a que faz depender de prévia autorização ministerial a aquisição ou construção de sede própria.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Presidente da República e Congresso Nacional
Representação nº 1.169 — Relator: Sr. Ministro
SOARES MUÑOZ

ACÓRDÃO

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, julgar improcedente a representação.

Brasília, 8 de agosto de 1984. — *Cordeiro Guerra*, Presidente. *Soares Muñoz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: O Dr. Procurador-Geral da República, atendendo à solicitação do Conselho Federal de Assistentes Sociais; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Nutricionista; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas; Conselho Federal de Psicologia e Conselho Federal de Química, constituídos sob a forma de autarquia com a finalidade de disciplinar e fiscalizar o exercício profissional, representou ao Supremo Tribunal Federal argüindo a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º da Lei nº 6.994, de 26 de maio de 1982, e, bem assim, do art. 5º e seus §§ do Decreto nº 88.147, de 8 de março de 1983.

Os arts. 3º e 4º da Lei nº 6.994/82 têm o seguinte teor:

"Art. 3º É vedada a aplicação do produto da arrecadação das anuidades, taxas e emolumentos previstos nesta lei, para o custeio de despesas que não sejam diretamente relacionadas com a fiscalização do exercício profissional, salvo autorização especial do ministro do Trabalho.

Art. 4º No final do exercício, as entidades a que se refere o art. 1º desta lei recolherão ao Ministério do Trabalho, em conta especial, 70% do saldo disponível, para ser aplicado (vetado) em programa de formação profissional (vetado) na área correspondente à origem do recurso, em forma a ser disciplinada por regulamento" (fls. 61).

E o art. 5º e seus §§ do Decreto nº 88.147/83 se acham assim redigidos:

"Art. 5º É vedada a aplicação do produto da arrecadação das anuidades, taxas ou emolumentos previstos neste decreto, no custeio de despesas que não sejam diretamente relacionadas com a fiscalização do exercício profissional, salvo autorização especial do ministro do Trabalho.

§ 1º Além das despesas correntes e de capital, básicas, vinculadas às atividades de manutenção e aos objetivos das entidades expressamente estabelecidos na respectiva lei instituidora, serão consideradas as seguintes:

a) reforma, instalações e manutenção do imóvel onde funciona o conselho;

b) deslocamentos, hospedagens e jetons de conselheiros pelo comparecimento às reuniões dos conselhos federais e regionais e viagens de fiscalização, nas respectivas jurisdições;

c) aquisição ou construção de imóvel destinado à instalação dos Conselhos, desde que autorizada na forma do § 2º deste artigo.

§ 2º A aquisição ou construção de imóvel destinado a sede do Conselho Regional ou Federal dependerá de prévia autorização do ministro do Trabalho mediante proposta da entidade, através do órgão federal respectivo, e devidamente fundamentada.

§ 3º A execução das despesas de que trata o § 1º e suas alíneas fica condicionada a sua inclusão no orçamento e suas reformulações, encaminhados pelo órgão federal respectivo e previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho" (fls. 62 a 63).

Funda-se a representação, em síntese, na alegação de que os indigitados dispositivos,

contrapondo-se à autonomia das autarquias profissionais, ofendem o art. 21, § 2º, o art. 62, segunda parte, e o seu § 1º, e o art. 70, § 5º, todos da Constituição Federal.

Solicitadas informações ao Sr. Presidente do Congresso Nacional e ao Sr. Presidente da República, o primeiro atendeu ao pedido através de uma exposição a respeito da origem dos arts. 3º e 4º da Lei nº 6.994/82, introduzidos no projeto mediante substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Nilson Gibson, cuja justificativa as informações transcrevem (fls. 72 a 78) e o segundo enviou um parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, no sentido da constitucionalidade não só daquela Lei, mas também de seu decreto regulamentador (fls. 30 a 110).

Com vista o Dr. Procurador-Geral da República, opinou S. Exa. pela improcedência da representação, aprovando parecer do ilustre Procurador Dr. Walter José de Medeiros, do qual transcrevo estes trechos:

"Nas razões que lastrearam a representação, sustentam os interessados — conselhos federais de fiscalização de profissões liberais — que o transcrito art. 3º, 'contrapondo-se à autonomia das autarquias profissionais, intenta estabelecer discriminação entre despesas diretamente relacionadas e despesas indiretamente relacionadas com a fiscalização do exercício profissional, sem definir quais sejam uma e outras, definição que, em última análise, comete ao critério do ministro do Trabalho, de vez que as últimas passam, segundo a lei em tela, a depender de autorização dessa autoridade supervisora' (fls. 9).

Acrescenta-se que o dispositivo impugnado confunde a autarquia autêntica, sujeita à supervisão ministerial sob o ponto de vista finalístico, daquela autarquia vinculada ao orçamento da União cuja supervisão é expressivamente mais ampla, daí decorrendo a contrariedade aos arts. 21, § 2º, I; 62, segunda parte, e a seu § 1º; e 70, § 5º, todos da Carta.

Quanto ao art. 4º da Lei nº 6.994/82, afirmam-no contrário também aos citados dispositivos constitucionais, em particular o art. 62, segunda parte, e seu § 1º, que estabelecem total incomunicabilidade entre os orçamentos das autarquias autênticas e o orçamento da União. Não haveria, assim, como conciliar o recolhimento de 70% do saldo disponível dos conselhos, ao termo de cada exercício financeiro, com a regra constitucional que assegura não poder ser prejudicada a autonomia na gestão legal dos recursos das autarquias (fls. 10).

Argúi-se também, na presente representação, a inconstitucionalidade do art. 5º e seus três parágrafos do Decreto nº 88.147, de 8 de março de 1983 (...)" (fls. 114 a 115).

(...)

"Diz-se, em resumo, que o *caput* do art. 5º, por repetir o texto do art. 3º da Lei nº 6.994/82, incide na mesma censura feita a propósito deste último. Já os §§ 1º e 2º buscam estabelecer, cada um deles, insuportáveis limitações à autonomia das autarquias profissionais na gestão de seus recursos 'culminando por pretenderem fazer depender de prévia autorização do ministro do Trabalho a aquisição ou construção de imóvel destinado à sede do conselho federal ou regional, que, para tanto, terão de levar à autoridade ministerial proposta fundamentada' (fls. 11).

Quanto ao § 3º, do art. 5º, do Decreto nº 88.147/83, alegam os interessados que sua inconstitucionalidade atinge 'foros de extravagância', não só porque todas as despesas ali discriminadas 'somente podem ser realizadas se estiverem previstas no orçamento ou em suas reformulações', como

também porque 'o encaminhamento desse orçamento e de suas reformulações à aprovação do Ministério do Trabalho é medida estranha ao sistema de supervisão sobre as autarquias autênticas' (fls. 11).

Enfim — sustenta-se — todos os dispositivos do decreto regulamentador teriam incorrido em ofensa aos textos constitucionais já invocados (Constituição Federal, arts. 21, § 2º, I; 62, §§ 1º e 2º; 70)" (fls. 116 a 117).

(...).

"O art. 3º da Lei nº 6.994, de 26 de maio de 1982 e o art. 5º, *caput*, do Decreto nº 88.147, de 8 de março de 1983, têm idêntica redação no sentido de vedar a aplicação do produto da arrecadação das anuidades para custeio das despesas que não sejam diretamente relacionadas com a fiscalização do exercício profissional, salvo autorização do ministro do Trabalho.

Parece evidente, contudo, que despesas diretamente relacionadas com a fiscalização profissional são também todas aquelas sem as quais os conselhos não poderiam desincumbir-se de suas elevadas finalidades. O dispositivo comporta temperamento, sem o qual a interpretação da norma conduziria ao absurdo de exigir o *fim* sem implementar os *meios* a ele conducentes.

Não foi, a nosso ver, por outra razão que o § 1º do art. 5º do Decreto nº 88.147, de 1983, ao regulamentar a Lei nº 6.994, de 1982, especificou de forma detalhada o que se deveria entender por despesas básicas, vinculadas às atividades de manutenção e aos objetivos estabelecidos para os conselhos nas respectivas leis instituidoras. Para esse fim, além das despesas correntes e de capital, serão ainda consideradas para efeito de fiscalização profissional aquelas referentes a 'reformas, instalações e manutenção do imóvel onde funcione o conselho' (Decreto nº 6.994, art. 5º, § 1º, letra *a*); 'deslocamentos, hospedagens e jetons de conselheiros pelo comparecimento às reuniões dos conselhos federais e regionais, e viagens de fiscalização nas respectivas jurisdições' (id. ibid. letra *b*); 'aquisição ou construção de imóvel destinado à instalação dos conselhos, desde que autorizada na forma do § 2º deste artigo' (id. ibid. letra *c*).

Por conseguinte, o que no art. 3º da lei parecia estritamente limitativo às atividades dos conselhos veio a ser, no decreto, regulamentado de forma expressa e minuciosa, embora se pudesse depreender da norma legal que, implicitamente, estivessem compreendidos nos seus encargos de fiscalização todos os gastos necessários e imprescindíveis ao seu funcionamento e manutenção. Daí a perfeita integração do decreto à lei por ele regulamentada, resultando de ambos exata sintonia na consecução dos objetivos propostos para as entidades controladoras das atividades profissionais, longe de qualquer suposta ofensa ao texto constitucional.

O § 2º, do art. 5º, do Decreto nº 88.147/83 faz depender a aquisição ou construção de imóvel destinado à sede do conselho regional ou federal de prévia autorização ministerial, mediante proposta fundamentada do órgão federal, enquanto o § 3º condiciona as despesas de que trata o § 1º e suas alíneas à inclusão no orçamento, a ser encaminhado pelo conselho federal respectivo e aprovado pelo Ministério do Trabalho.

Como principal fundamento de impugnação a esses dois parágrafos regulamentares, sustenta-se que eles ferem o princípio da autonomia que o art. 62, § 1º, da Constituição Federal garante às autarquias. Dispõe, com efeito, esse dispositivo que a inclusão, no orçamento, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes

prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos.

Esse preceito diz respeito aos órgãos da administração indireta cuja despesa e receita correspondentes devam ser incluídas no orçamento em forma de dotações globais. Não seria, portanto, o caso das autarquias corporativas que são mantidas com recursos extra-orçamentários, independentes de subvenções ou transferências, à conta do orçamento da União. Nesse sentido, aliás, a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem "a regra contida neste parágrafo não se aplica a entidades da administração indireta que não recebem do orçamento qualquer subvenção ou transferência de recursos" (*Comentários à Constituição brasileira,* 1974, v. 2, p. 91).

Argumentam elas contudo que, se o zelo com a autonomia das entidades da administração indireta, dependentes do orçamento geral, leva a Carta Magna a dispor que elas não serão lesadas na autonomia da gestão legal de seus recursos, com muito maior razão — concluem — 'a autonomia das autarquias não-dependentes daquele orçamento está livre de limitações outras que não aquelas explícitas ou implícitas em suas leis instituidoras' (fls. 7).

Proclama-se aí, portanto, que as leis instituidoras dessas autarquias traçam o círculo em que se estabelecem as limitações a que estão sujeitas as atividades dessas entidades, cuja autonomia não comportaria restrições outras senão aquelas circunscritas ao âmbito legal.

Menos verdade não é, porém, que a lei posterior revoga a anterior que seja com ela incompatível, seguindo-se daí que a Lei nº 6.994, de 1982, aqui impugnada, poderia validamente alterar todas as anteriores que com ela, no particular da gestão financeira, não se compatibilizassem.

E tal, em verdade, ocorreu sem afronta ao texto constitucional, porquanto, ao assegurar o art. 62, § 1º, da Carta, aos órgãos da administração indireta, 'autonomia na gestão legal de seus recursos', teve-se em vista garantir, mediante a lei, a 'boa administração e conservação do patrimônio público', segundo a exata definição que Rubens Gomes de Souza deu à atividade financeira do Estado no campo da gestão, colocada ao lado da receita e da despesa pública.

Na íntegra, o ensinamento daquele eminente tributarista é o seguinte:

'A atividade financeira do Estado desenvolve-se fundamentalmente em três campos: a *receita,* isto é, a obtenção de recursos patrimoniais; a *gestão,* que é a administração e conservação do patrimônio público; e, finalmente, a *despesa,* ou seja, o emprego de recursos patrimoniais para realização dos fins visados pelo Estado. Sob este aspecto, a atividade financeira das entidades públicas assemelha-se, portanto, à dos particulares; mas enquanto que para o particular a riqueza constitui um fim em si, para o Estado ela é apenas um meio de realizar as finalidades que lhe são próprias, e que se resumem na organização, preservação e aperfeiçoamento da vida humana em sociedade: o que se pode sintetizar dizendo que a finalidade essencial do Estado é a realização do interesse público' (Gomes de Souza, Rubens, apud Pacheco, Cláudio, *Tratado das Constituições brasileiras,* Rio de Janeiro, 1965, v. 3, p. 384).

Por conseguinte, se o objetivo primordial do Estado é a realização do interesse público, nada obstava que o decreto impugnado subordinasse a aquisição ou construção de imóvel destinado à sede do conselho federal ou estadual à autorização ministerial ou que a execução das despesas de que trata o § 1º ficasse condicionada à aprovação do ministério competente, por isso que essas cautelas foram estabelecidas com vistas a preservar o interesse público, envolvida como está no caso a manipulação

de dinheiro público, arrecadado por força do poder impositivo do Estado.

Não se entrevê dessa forma a argüida inconstitucionalidade em qualquer dos parágrafos em que se desdobra o art. 5º, nem em seu próprio *caput*, do Decreto nº 88.147, de 8 de março de 1983, que se conteve estritamente dentro dos limites da lei regulamentada.

Outro argumento que ilustra a reserva da lei ordinária para a delimitação em que deve ser exercida a autonomia das entidades profissionais autárquicas na gestão de seus recursos pode ser buscado no texto correspondente da Constituição de 1967, cujo art. 65, § 1º, dispunha expressamente:

'§ 1º A inclusão, no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão de seus recursos, *nos termos da legislação específica*' (grifou-se).

A alteração, para pior, do texto atual não altera contudo a *ratio legis*, que é precisamente a de submeter ao legislador ordinário os lindes dentro dos quais se deve conter a proclamada autonomia dos entes fiscalizadores das atividades profissionais. 'Nos limites da legislação específica', segundo a redação de 1967, e 'na gestão legal dos seus recursos', segundo o texto vigente, são expressões que bem sintetizam a preocupação do constituinte em deixar ao alvedrio do legislador ordinário a disciplina da matéria em estudo, propósito a que não fugiram a Lei nº 6.994, de 1982, nem o seu subseqüente regulamento, feito pelo Decreto nº 88.147, de 1983.

Mas o dispositivo sobre o qual recai a maior carga de insatisfação é o contido no art. 4º da referida lei, que ordena aos conselhos, no final de cada exercício, o recolhimento de 70% do saldo disponível, para ser aplicado em programa de formação profissional na área correspondente à origem do recurso.

É por demais evidente que esse dispositivo não afronta o art. 21, § 2º, nº I, da Carta, pois aí o que se prevê é a competência da União para instituir as contribuições denominadas parafiscais para atender, como na espécie, ao interesse das categorias profissionais. Mantida a competência da União, pois o que se impugna é a transferência dos recursos à conta do Ministério do Trabalho, não se vislumbra em que consiste a alegada ofensa ao texto constitucional.

De igual sorte não se demonstra como e por que haveria contrariedade ao art. 70, § 5º, da Carta, que manda aplicar as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas naquela seção às autarquias. Como ali não se veda a transferência de recursos aqui impugnada, segue-se a falta de fomento jurídico da argüição.

Restaria, portanto, examinar se ocorre a alegada ofensa ao art. 62, § 1º, assecuratório da autonomia dos órgãos da administração indireta, dependentes do orçamento anual, na gestão legal de seus recursos.

Ainda aqui, atendendo-se à natureza jurídica das contribuições parafiscais que o art. 21, § 2º, autorizou fossem criadas pela União no interesse de categorias profissionais, não se pode apodar de inconstitucional lei que manda dar a tais recursos de caráter público destinação condizente com o fim a que a Constituição quis vê-los aplicados.

É que não se pode hoje, à luz da mais autorizada doutrina e da jurisprudência assente neste Supremo Tribunal Federal, negar a natureza jurídica de tributo, atribuída às contribuições parafiscais. Essa caracterização deflui hoje da exegese armada em torno do art. 21, § 2º, da Carta, que confere à União competência para instituir e cobrar contribuições no interesse das cate-

gorias profissionais. Tal cobrança, em forma de anualidades recebidas dos profissionais inscritos nos diversos conselhos, pode ser feita diretamente pelo Estado ou, como de hábito se faz, por delegação às autarquias constituídas para o fim de fiscalização da atividade profissional respectiva.

Por conseguinte, as anualidades representam uma contribuição parafiscal, espécie do gênero tributo, com a finalidade de manter serviços públicos delegados às denominadas autarquias corporativas.

Ora, sempre que o poder público delega funções a terceiros, autarquias ou não, 'à legislação cabe dizer como se há de exercer a delegação', como na hipótese em que esta delegação é para arrecadar contribuições (cf. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1*, 2. ed. Revista dos Tribunais, 1974, t. 6, p. 265).

Esse mesmo notável jurista, em escólio ao art. 70 da Carta, ensina que, para haver paraestatalização, 'é preciso que a entidade tenha conduta *como* a do Estado, ou por tributar, ou impor contribuição e perceber imposto, taxa ou contribuição, como seu, à semelhança do Estado, diretamente, ou por intermédio dele, mas com destinação da verba, ou somente por perceber, sem ser a título de ajuda precária, bem do Estado, consignação ou subvenção orçamentária, para atos de direito público, ou que deveriam pertencer ao direito público', acrescentando aquele eminente mestre ser esta 'a justificativa política do bem do Estado, ou do tributo ou contribuição, *ao fim estatal ou paraestatal*' (grifou-se; op. cit. t. 3, p. 233).

Importa, portanto, *o fim* a que se destina a arrecadação de recursos, cuja aplicação, na espécie, está assegurada tendo em vista o 'interesse de categorias profissionais', sem possibilidade de desvio dessa finalidade, sejam eles geridos pela autarquia ou de forma direta pelo próprio Estado, de que aquela constitui mera extensão.

Nestas condições, opina a Procuradoria-Geral pela improcedência *in totum* da representação" (fls. 118 a 127).

Remetam-se cópias deste relatório aos Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): Nada se faz mister acrescentar ao bem elaborado parecer para demonstrar a inocorrência das inconstitucionalidades suscitadas. Adoto, pois, o mencionado pronunciamento e, com base nele, julgo improcedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Sr. Presidente, tal como o relator, nada encontro, no texto alentado de nossa Constituição Federal, que se indisponha com a lei trazida a juízo de constitucionalidade.

Julgo improcedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.169-1-DF — Rel.: Ministro Soares Muñoz. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdos.: Presidente da República e Congresso Nacional.

Decisão: julgou-se improcedente, unanimemente. Votou o presidente. Plenário, 8.8.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.