

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NA APELAÇÃO CIVEL N. 43941-PE
(2006.83.00.012003/02)

APTE : UNIÃO
APDO : LEANDRO JORGE BERENGUER DURAND
PROC. ORIGINÁRIO : 5ª VARA FEDERAL DO CEARÁ (2006.83.00.012003-2/02)
REL. P/ ACÓRDÃO : DESEMBARGADOR FEDERAL BRUNO LEONARDO CÂMARA CARRÁ (CONV.)

VOTO-VISTA (CONDUTOR)

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL BRUNO LEONARDO CÂMARA CARRÁ (CONVOCADO):

Adoto integralmente o relatório levado a efeito pelo nobre relator. Dele, entretanto, divirjo em relação ao próprio cabimento do incidente em apreço.

Preliminarmente, contudo, analiso a pertinência, em teoria, do incidente mesmo em função da revogação posterior do Decreto n. 646, de 09 de Setembro de 1992, norma que está sendo submetida ao teste de constitucionalidade, observo que assiste razão ao nobre Desembargador Relator.

É que as disposições do Decreto n. 646/92 foram revogadas pelo posterior Decreto n. 7.213, de 15 de Junho de 2010. Efetivamente, esta última norma não apenas alterou e acresceu dispositivos ao Decreto n. 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 (que também regulamenta as atividades aduaneiras, de fiscalização, controle e tributação das operações de comércio exterior), como ainda expressamente revogou o Decreto n. 646, de 9 de setembro de 1992, por meio de seu art. 11.

Ainda assim, subsistira a necessidade do incidente em decorrência da utilidade da lide para o autor (interesse processual), que pretende ver reconhecida a validade dos atos de importação e exportação que efetivamente praticou quando tinha vigência o ato normativo em análise.

Nesse sentido, parece-me, igualmente, que não se deve partir para a solução mais imediatista, que seria a da declaração da perda de objeto.

O raciocínio, salvo melhor juízo, parece até consequencial. Não podendo mais ser objeto de exame em ações constitucionais submetidas ao controle concentrado, o único caminho que restará ao interessado será o da demanda ordinária, com a projeção do controle difuso sobre a matéria relacionada aos efeitos concretos da lei, ou ato normativo, revogada e que se está imputando de inconstitucional.

Nesse sentido, por exemplo, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVERSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná, revogada no curso da ação, se julga prejudicada.

(STF. Pleno. ADI 709. Rel. Ministro Paulo Brossard)

Prosseguindo, entretanto, meu raciocínio irá contrapor-se ao de Sua Excelência, o nobre relator. O que está sendo posto em discussão neste incidente, como afirmado, são as disposições constantes do art. 10, I e II, e do art. 29, III, do Decreto 646, de 9 de Setembro de 1992 ao tempo em que vigoram.

Transcrevo o inteiro teor dos mencionados dispositivos, para que dele se tenha uma percepção exata:

Art. 10. É vedado ao despachante aduaneiro e ao ajudante de despachante aduaneiro:
I - efetuar, em nome próprio ou no de terceiro, exportação ou importação de quaisquer mercadorias ou exercer comércio interno de mercadorias estrangeiras;
II - exercer cargo público, exceto nos casos previstos em lei.
(...)

Art. 29. Será aplicada a pena de suspensão do credenciamento, que será dobrada em caso de reincidência:
(...)

III - por até noventa dias, em caso de ação ou de omissão que resulte em dano à Fazenda Nacional, de transgressão do disposto no inciso I do art. 10 ou de descumprimento do disposto no art. 11.

O ponto é que, diversamente do que considera o culto Relator, não se trata de Decreto autônomo. Ou seja, o Decreto em questão, por dizer respeito a regulamentação profissional não possui seu fundamento de validade diretamente na Constituição Federal, o que tornaria possível o conhecimento do incidente.

Mas, ao contrário, o caso é tecnicamente de ilegalidade, suposto que é a própria Constituição Federal que vai afirmar que, nos casos como o presente, as eventuais restrições ao exercício profissional devem provir de *lei* em sentido estrito. Com efeito, o art. 5º, XIII, da CF/88 é claro em relação a isso. Transcrevo:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

De consequência, havendo ou não havendo lei que regule o tema, ou tendo o Decreto em questão laborado em face de um vácuo legislativo, não importa, a questão sempre será de ilegalidade, pois o ato normativo administrativo necessitaria de lei para ter sua legitimidade firmada. Nela (lei) é onde está o supedâneo de validade da norma ora analisada.

Só reflexamente é que esse pressuposto poderá ser tributado à Constituição Federal, o que torna desnecessário o incidente de arguição de inconstitucionalidade.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

O pressuposto do nobre Desembargador Relator vem a ser o de que o Decreto n. 646/92 teria previsto vedações ao exercício da profissão de despachante aduaneiro não constantes do Decreto-Lei 366/68 ou do Decreto-Lei n. 2.472/88 e, com isso, teria o Executivo extrapolado seus limites regulamentares.

É perfeito. E, aparentemente, foi isso mesmo o que ocorreu. Nada obstante, como demonstrado, havendo a necessidade de lei para disciplinar o tema, qualquer exorbitância do poder regulamentar termina incidindo no âmbito da ilegalidade estrita.

Nesse sentido, são reiterados os precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. DESPACHANTE ADUANEIRO. COMISSÁRIAS. CREDENCIAMENTO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA N. 284/STF. LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Alegação genérica de ofensa a lei federal não é suficiente para delimitar a controvérsia, sendo necessária a especificação do dispositivo legal considerado violado (Súmula n. 284 do STF).
2. Cumpridos os requisitos legais para o exercício das atribuições de despachante aduaneiro, é vedado à Administração formular outras exigências por intermédio de ato administrativo.
3. As comissárias de despacho que vinham exercendo licitamente o desembaraço aduaneiro por mais de dois anos têm direito à inscrição no Registro de Despachantes Aduaneiros (REsp n. 138.481/SC, relator Ministro Humberto Gomes de Barros).
4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (RESP n. 392.454/PR, rel. Ministro João Otávio de Noronha. DJ 21.02.2006)

ADMINISTRATIVO - AJUDANTE DE DESPACHANTE ADUANEIRO - LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL - DESCABIMENTO - PRECEDENTES EX-TFR.

- Se o impetrante, ajudante de despachante aduaneiro, cumpriu os requisitos legais para habilitação ao exercício do cargo, à Administração é defeso formular outras exigências por meio de ato administrativo, extrapolando os termos de norma hierarquicamente superior.

- Recurso não conhecido

(REsp n. 150.858/SP, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 2.5.2000).

ADMINISTRATIVO - DESPACHOS ADUANEIROS - COMISSÁRIAS DE DESPACHO - CREDENCIAMENTO - DECRETO-LEI 2.472/88 (ART. 5º) - DECRETO 646/92 (ART. 45).

I - O Art. 5º, § 3º do Decreto-lei 2.472/88 admite que, além dos despachantes aduaneiros, possam ser admitidas como representantes do exportador e do importador, no desembaraço aduaneiro, outras pessoas que atendam os requisitos fixados pelo Poder Executivo.

II - As Comissárias de Despacho que vinham exercendo licitamente o despacho aduaneiro, por mais de dois anos, têm direito a inscrição no Registro de Despachantes Aduaneiros (Dec. 646/92, Art. 45)

(REsp n. 138.481/SC, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJU de 1.2.1999).

ADMINISTRATIVO. DESPACHANTE ADUANEIRO. CREDENCIAMENTO. INSCRIÇÃO. LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. DESCABIMENTO. PRECEDENTES.

1. Recurso Especial interposto contra v. Acórdão segundo o qual, havendo permissão legal (art. 5º, do DL nº 366/68, não revogado pela Lei nº 6.562/78, sobrevindo nova regulamentação com a edição do DL nº 2.472/88) não há que se exigir qualificação técnica ao exercício da atividade de despachante aduaneiro pelas comissárias.

2. O art. 5º, § 3º do Decreto-Lei nº 2.472/1988, admite que, além dos despachantes aduaneiros, possam ser admitidas como representantes do exportador e do importador, no desembaraço aduaneiro, outras pessoas que atendam aos requisitos

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

fixados pelo Poder Executivo.

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do saudoso Tribunal Federal de Recursos pacificou o entendimento no sentido de que, cumpridos os requisitos legais para habilitação de despachante aduaneiro ao exercício do cargo, é vedado à Administração formular outras exigências por intermédio de ato administrativo, extrapolando os termos de norma hierarquicamente superior.

4. Uma vez preenchidos os requisitos exigidos em lei especial, a qual não exige qualificação técnica, têm os impetrantes direito ao credenciamento (inscrição) como despachantes aduaneiros, sendo de nenhuma valia o ato administrativo que extravasa os limites legais para criar outras condições.

5. Precedentes das 1ª e 2ª Turmas desta Corte Superior e das 1ª, 2ª e 3ª Turmas do saudoso Tribunal Federal de Recursos.

6. Recurso não provido

(REsp n. 396.449/RS, rel. Min. José Delgado, DJ de de 8.4.2002).

Com essas considerações, Incidente suscitado que não se conhece, uma vez que a matéria em apreço deve ser resolvida através da análise de sua legalidade (em seu sentido estrito), dispensando, assim, a arguição de inconstitucionalidade.

É como voto.

Carrá

Desembargador Federal **Bruno Leonardo Câmara**

Relator Convocado

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

**ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NA APELAÇÃO CIVEL N. 43941-PE
(2006.83.00.012003/02)**

APTE : UNIÃO
APDO : LEANDRO JORGE BERENGUER DURAND
PROC. ORIGINÁRIO : 5ª VARA FEDERAL DO CEARÁ (2006.83.00.012003-2/02)
REL. P/ ACÓRDÃO : DESEMBARGADOR FEDERAL BRUNO LEONARDO CÂMARA CARRÁ (CONV.)

EMENTA

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 646/92. NORMA JÁ REVOGADA. POSSIBILIDADE DE EXAME DA MATÉRIA EM RELAÇÃO A ESSE PONTO. EXISTÊNCIA DE UTILIDADE NO JULGAMENTO DA LIDE PARA QUE SE RECONHÇA A VALIDADE DOS ATOS PRATICADOS PELO PARTICULAR DURANTE O PERÍODO DE VIGÊNCIA DO ATO NORMATIVO. REGULAMENTAÇÃO E RESTRIÇÃO DE ATIVIDADES PROFISSIONAIS. MATÉRIA QUE, A TEOR DO 5º, XIII, DA CF/88 REQUER LEI EM SENTIDO FORMAL. QUESTÃO QUE SE RESOLVE, PORTANTO, DENTRO DO EXAME DA LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO, DISPENSANDO O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. Arguição de inconstitucionalidade onde se discute a validade das disposições constantes do art. 10, I e II, e do art. 29, III, do Decreto 646, de 9 de Setembro de 1992 ao tempo em que vigoram.
2. As mencionadas disposições do Decreto n. 646/92 foram revogadas pelo posterior Decreto n. 7.213, de 15 de Junho de 2010. Efetivamente, esta última norma não apenas alterou e acresceu dispositivos ao Decreto n. 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 (que também regulamenta as atividades aduaneiras, de fiscalização, controle e tributação das operações de comércio exterior), como ainda expressamente revogou o Decreto n 646, de 9 de setembro de 1992, por meio de se art. 11.
3. Em relação ao ponto, todavia, subsistiria a necessidade do incidente em decorrência da utilidade da lide para o autor (interesse processual), que pretende ver reconhecida a validade dos atos de importação e exportação que efetivamente praticou quando tinha vigência o ato normativo em análise.
4. Nada obstante, o Decreto em questão, por dizer respeito a regulamentação profissional não possui seu fundamento de validade diretamente na Constituição Federal, o que tornaria possível o conhecimento do incidente.
5. Com efeito, o caso é tecnicamente de ilegalidade, suposto que é a própria Constituição Federal (5º, XIII) que afirma a necessidade de as vedações ao exercício profissional advirem de *lei* em sentido estrito.
6. Incidente suscitado que não se conhece, uma vez que a matéria em apreço deve ser resolvida através da análise de sua legalidade (em seu sentido estrito), dispensando, assim, a arguição de inconstitucionalidade.

ACÓRDÃO

Vistos etc.

Decide o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por maioria, não conhecer do incidente de inconstitucionalidade, nos termos do voto condutor, na

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Recife, 25 de janeiro de 2012.
(data do julgamento)

Carrá

Desembargador Federal **Bruno Leonardo Câmara**

Relator p/ acórdão (Convocado)