

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.405 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 11.475/2000. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. COBRANÇA JUDICIAL DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA. REVOGAÇÃO DE PARTE DA NORMA IMPUGNADA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. PRECEDENTES. PREVISÃO DE MODALIDADES DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM LEI ESTADUAL. POSSIBILIDADE. ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPOSIÇÃO DE CONDIÇÃO PARA REPARTIÇÃO OBRIGATÓRIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS POR LEI ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS COM DÉBITOS DECORRENTES DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS DE BANCOS PÚBLICOS ESTADUAIS. ALTERAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE INSTITUTO DE DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE. COMPENSAÇÃO DE DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS COM PRECATÓRIOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM MENOR EXTENSÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE.

1. A jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de

ADI 2405 / RS

lei ou ato normativo já revogado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Perda de objeto parcial da ação em relação aos seguintes dispositivos: inciso III do art. 114; parágrafo único do art. 118; e arts. 134 a 136, todos da Lei 6.537/1973 do Estado do Rio Grande do Sul, com redação dada pela Lei 11.475/2000 do mesmo Estado. Precedentes.

2. Não há reserva de Lei Complementar Federal para tratar de novas hipóteses de suspensão e extinção de créditos tributários. Possibilidade de o Estado-Membro estabelecer regras específicas de quitação de seus próprios créditos tributários.

3. Ao criar órgãos e estabelecer competências para o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, bem como para a Procuradoria-Geral do Estado, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, “e”).

4. É inconstitucional a norma que invade a competência própria do Poder Executivo para dar destinação aos imóveis recebidos por dação em pagamento decorrente de créditos tributários, bem como a que impõe a instituição de programa de financiamento no banco do Estado, matéria submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, “e”, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF).

5. Viola o texto constitucional a norma estadual que impõe condições para a repartição de receitas tributárias, por contrariedade ao art. 158 da Constituição Federal. Precedentes.

6. Inconstitucionalidade, com interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, do § 3º do art. 114, introduzido na Lei 6.537/1973 pela Lei 11.475/2000, com relação ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Interferência no sistema constitucional de repartição do produto da arrecadação do IPVA (50%).

7. Ao estabelecer condicionantes à compensação de precatórios com dívidas decorrentes de operações financeiras nos bancos públicos estaduais, a norma estadual alterou a sistemática da compensação.

ADI 2405 / RS

Norma relativa ao Direito Civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF).

8. Possibilidade de compensação de precatórios com débitos tributários. Precedentes.

9. Inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos legais: o art. 117; a expressão “da Comissão de Dação em Pagamento” contida no parágrafo único do art. 122; o *caput* do art. 123, as alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, e “g”, e parágrafo único; os §§ 2º e 3º do art. 124; a expressão “por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos públicos da Administração Direta e Indireta”, conforme o *caput* do art. 125; o § 2º do art. 125; a expressão “salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental”, conforme o *caput* do art. 127; os §§ 1º e 4º do art. 127; o parágrafo único do art. 128; a expressão “sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado” do art. 130; todos da Lei Estadual 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; e ainda o art. 98 da Lei 6.537/1973, na redação dada pelo inciso IV do art. 1º da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; a expressão “por meio da Comissão de Dação em Pagamento, prevista no art. 123 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com a redação dada por esta lei”, veiculada pelo § 2º do art. 4º da Lei 11.475/2000; o § 3º do art. 4º; o art. 6º; o *caput* do art. 7º e parágrafo único; e o art. 8º, todos da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul.

10. Conhecimento parcial da ação. Medida cautelar confirmada em menor extensão. Procedência em parte da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas

ADI 2405 / RS

taquigráficas, por unanimidade, acordam em julgar parcialmente procedente a ação direta, e, na parte conhecida, confirmar a medida cautelar em menor extensão, declarando como inconstitucionais, com interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, o § 3º do art. 114, com relação ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos automotores (IPVA); bem como o art. 117; a expressão "da Comissão de Dação em Pagamento" contida no parágrafo único do art. 122; o caput do art. 123, as alíneas a, b, c, d, e, f, e g, e parágrafo único; os §§ 2º e 3º do art. 124; a expressão "por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos públicos da Administração Direta e Indireta", conforme o caput do art. 125; o § 2º do art. 125; a expressão "salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental", conforme o caput do art. 127; os §§ 1º e 4º do art. 127; o parágrafo único do art. 128; a expressão "sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado" do art. 130; todos da Lei Estadual nº 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei nº 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; e ainda o art. 98 da Lei nº 6.537/1973, na redação dada pelo inciso IV do art. 1º da Lei nº 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; a expressão "por meio da Comissão de Dação em Pagamento, prevista no art. 123 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com a redação dada por esta lei", veiculada pelo § 2º do art. 4º da Lei nº 11.475/2000; o § 3º do art. 4º; o art. 6º; o caput do art. 7º e parágrafo único; e o art. 8º, todos da Lei nº 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; mantidos os demais dispositivos atacados, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 20 de setembro de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.405 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em face de dispositivos da Lei Estadual 11.475/2000, a qual introduziu alterações (i) na Lei Estadual 6.537/1973, que dispõe sobre o procedimento tributário administrativo no Estado do Rio Grande do Sul, e (ii) na Lei 9.298/1991, que dispõe sobre a cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa da Fazenda Pública daquele Estado.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 1º - Na Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, são introduzidas as seguintes modificações:

I – o Título IV passa a ser o Título V;

II – os arts. 114 a 123 passam a ser, respectivamente, arts. 137 a 145;

III – fica introduzido o Título IV, “Das demais formas de extinção do crédito tributário”, integrado pelos arts. 114 a 136, com a seguinte redação:

“TÍTULO IV

DAS DEMAIS FORMAS DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 114 - A extinção de crédito tributário prevista neste

ADI 2405 / RS

Título fica condicionado a que:

I – na hipótese de dação de bens imóveis em pagamento:

a) o valor objeto não seja superior a 75% (setenta e cinco por cento), do total do crédito tributário; e

b) no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) do valor quitado pela entrega dos bens seja, na mesma data, pago em moeda corrente nacional;

II – na hipótese de transação, o pagamento seja efetuado integralmente em moeda corrente nacional;

III – na hipótese de compensação, os valores sejam expressos em moeda corrente nacional.

§ 1º - O saldo eventualmente remanescente deverá ser pago de uma só vez, integralmente ou mediante moratória.

§ 2º - A utilização de qualquer das formas previstas neste Título somente poderá ser reutilizada pelo beneficiário decorridos 24 (vinte e quatro) meses de sua efetivação.

§ 3º - Na data da efetivação do respectivo registro no órgão competente, deverá ser creditado, à conta dos municípios, 25% (vinte e cinco por cento) do montante do crédito tributário extinto.

§ 4º - Os créditos tributários inscritos como Dívida Ativa após 30 de abril de 1999, decorrentes de inadimplência de imposto, não poderão ser objeto de dação em pagamento de bem imóvel.

Art. 115 - A proposta de extinção de crédito tributário só será recebida se abranger a sua totalidade, ou o saldo ainda remanescente, e importará, de parte do sujeito passivo, na renúncia ou desistência de qualquer recurso na esfera administrativa ou judicial, inclusive quanto a eventuais verbas de sucumbência.

Parágrafo único - A proposta não implicará a suspensão da ação de execução fiscal ou do recolhimento de qualquer crédito tributário, mesmo dos que se encontram sob moratória.

Art. 116 - Ao crédito tributário serão acrescidos, quando for o caso, as custas judiciais e os honorários advocatícios.

Parágrafo único - Os honorários advocatícios do Estado

ADI 2405 / RS

não ultrapassarão 2% (dois por cento) do valor da dívida, e as verbas de sucumbência correrão a conta do devedor.

Art. 117 - A aceitação da proposta de dação em pagamento, de transação ou de compensação compete, conforme o caso, ao Secretário de Estado da Fazenda ou ao Procurador-Geral do Estado.

Art. 118 - A proposição de extinção de créditos tributários não gera nenhum direito ao proponente ou ao sujeito passivo, e sua aceitação somente se dará na hipótese de interesse da administração pública.

Parágrafo único - O disposto no “caput” não se aplica na hipótese de compensação.

Art. 119 - Não poderá propor extinção do crédito tributário nos termos deste Título aquele que praticar fraude a credores, conforme conceitua o art. 106 do Código Civil Brasileiro, ou ainda, que praticou crime contra a ordem tributária prevista na Lei Federal nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

Art. 120 - Anualmente, a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado encaminharão, dentro de suas respectivas áreas de competência, ao Poder Legislativo, relatório contendo os resultados apurados no ano civil anterior, referente às extinções de créditos tributários com base neste Título.

Art. 121 - O Poder Executivo ao regulamentar o disposto neste Título poderá exigir certidões do devedor, do proprietário do bem e relativas ao próprio bem.

Parágrafo único - Na hipótese de dação em pagamento, o Poder Executivo fica autorizado a receber bens para extinção de créditos tributários constituídos, ainda que não inscritos como Dívida Ativa.

CAPÍTULO II

DA DAÇÃO EM PAGAMENTO

Art. 122 - Os créditos tributários inscritos como Dívida Ativa poderão ser extintos, total ou parcialmente, mediante dação de bens.

ADI 2405 / RS

Parágrafo único - O disposto no “caput” fica condicionado à declaração do interesse da administração pública que será definida por resolução da Comissão de Dação em Pagamento.

Art. 123 - A Comissão de Dação em Pagamento será formada pelos representantes dos seguintes órgãos ou entidades:

- a) Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SARH);
- b) Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA);
- c) Procuradoria-Geral do Estado (PGE);
- d) Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (SAA);
- e) Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS);
- f) Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL);
- g) Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL).

Parágrafo único - Os representantes serão, conforme o caso, os Secretários de Estado ou Presidentes das Federações, ou pessoa por estes indicadas, ficando a presidência a cargo do representante da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, que terá o voto de desempate.

Art. 124 - A proposta de dação em pagamento será formalizada por escrito, dela devendo constar todos os dados necessários à identificação do proponente, do sujeito passivo, do crédito tributário e do bem oferecido.

§ 1º - Quando se tratar de bem imóvel, deverá acompanhar a proposta com certidão de propriedade atualizada, expedida pelo Registro de Imóveis e planta ou croqui de situação e localização.

§ 2º - A Comissão de Dação em Pagamento terá um prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da data do protocolo da proposta, para analisar e decidir as condições apresentadas pelo proponente, sendo que expirado este prazo sem a devida manifestação, importará em aceite presumido da proposta formalizada.

ADI 2405 / RS

§ 3º - O prazo previsto no parágrafo anterior poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, a partir da solicitação de qualquer dos representantes da mencionada Comissão.

§ 4º - Aceita a proposta, o interessado deverá providenciar, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a documentação necessária à efetivação da dação em pagamento.

Art. 125 - Proposta a dação, o bem oferecido será avaliado por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos públicos da Administração Direta e Indireta.

§ 1º - O valor venal do bem imóvel oferecido será expresso em moeda corrente nacional e convertida em quantidade de UPF-RS, tomando-se por referência o valor desta na data da avaliação.

§ 2º - A dação somente será efetivada com base na avaliação procedida nos termos deste artigo, desta cabendo recurso, uma única vez, à Comissão de Dação em Pagamento.

§ 3º - Na hipótese de proposta de dação de bem imóvel declarado de patrimônio histórico e as áreas de preservação ecológica e/ou ambiental, a avaliação deverá levar em consideração os preços dos imóveis localizados na mesma região e sem as restrições impostas às respectivas áreas.

Art. 126 - A dação em pagamento só se efetivará se o valor do bem ou dos bens forem igual ou inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do débito indicado na proposta original, que não poderá ser renovada, substituída e nem aditada para retirar ou incluir créditos tributários.

§ 1º - Se o valor do bem ou dos bens forem inferiores ao do crédito indicado na proposta, o saldo devedor remanescente poderá ser pago em moeda corrente, ainda que parceladamente, ou compensado com crédito fiscal.

§ 2º - Se o valor do bem ou bens forem superiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do crédito tributário, o proponente poderá, mediante manifestação por escrito:

ADI 2405 / RS

a) propor que a dação em pagamento se efetive equivalente ao percentual antes mencionado, hipótese em que não lhe caberá o direito de exigir indenização, a qualquer título, da diferença;

b) oferecer outro bem em substituição, desde que o prazo não exceda a 15 (quinze) dias, contado da data da ciência da respectiva avaliação.

§ 3º - A substituição de que trata a alínea “b” do parágrafo anterior poderá ser requerida somente uma vez, sob pena de anulação da proposta.

§ 4º - Na hipótese do parágrafo 2º, a renúncia ao direito à indenização, quando se tratar de bens imóveis, deverá, obrigatoriamente, constar da escritura pública de dação de imóvel em pagamento.

§ 5º - Não poderá apresentar nova proposta de dação em pagamento, antes de 36 (trinta e seis) meses, aquele que efetuou a substituição prevista no parágrafo 2º e, se for o caso, o segundo bem não for aceito como dação em pagamento.

Art. 127 - Somente poderá ser objeto de dação em pagamento, na hipótese de bem imóvel, quando o referido estiver desonerado, livre de qualquer ônus, situado neste Estado, desde que matriculado no Cartório de Registro de Imóveis, em nome do proprietário e, em se tratando de imóveis rurais, estes deverão ter, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total própria para a agricultura e/ou pecuária, salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental.

§ 1º - Os bens imóveis declarados patrimônios históricos e as áreas de preservação ecológica e/ou ambiental, por ato do Poder Executivo Federal e/ou Estadual, deverão ser aceitos obrigatoriamente e com prioridade sobre os demais, e sua avaliação deverá considerar os interesses ecológicos, ambiental, cultural e educacional, independente de seu estado de conservação.

§ 2º - A escritura pública, na hipótese de bem imóvel, deverá ser celebrada no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da ciência, ao proponente, do despacho a que se refere o

ADI 2405 / RS

artigo anterior, sob pena de caducidade da aceitação da proposta.

§ 3º - O proponente arcará, na hipótese de bem imóvel, com todas as despesas de publicação e cartoriais, inclusive as de matrícula do título no Ofício de Imóveis competente.

§ 4º - Não poderão ser objeto de proposta de dação os imóveis locados ou ocupados a qualquer título.

Art. 128 - Os bens recebidos na forma permitida nesta lei passarão a integrar o patrimônio do Estado sob regime de disponibilidade plena e absoluta, devendo os imóveis serem tombados pelo órgão competente.

Parágrafo único - Os imóveis assim recebidos, preferencialmente, deverão ser destinados em programas habitacionais de interesse social ou, ainda, em programas de assentamento agrário.

Art. 129 - O Poder Executivo poderá alienar, a título oneroso, os bens recebidos nos termos desta lei independentemente de autorização legislativa específica.

§ 1º - O valor da alienação dos bens na forma deste artigo não poderá ser inferior àquele pelo qual foi recebido, acrescido da atualização apurada mediante nova avaliação.

§ 2º - O município que manifestar interesse na aquisição de imóvel recebido pelo Estado, deverá habilitar-se mediante pedido acompanhado de cópia de lei que autorize a alienação e o desconto do respectivo valor do repasse do ICMS.

§ 3º - O pagamento poderá ser feito em até 240 (duzentas e quarenta) prestações consecutivas, mediante deduções mensais do repasse do ICMS, formalmente autorizadas pelo município.

CAPÍTULO III

DA TRANSAÇÃO

Art. 130 - Os créditos tributários em litígio judicial poderão ser extintos, total ou parcialmente, mediante transação com o Estado, sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado.

Art. 131 - Na hipótese em que o sujeito passivo promover ação judicial, visando à desconstituição do crédito tributário e a

ADI 2405 / RS

sentença do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul for favorável ao réu, a multa constante do Auto de Lançamento poderá ser reduzida em 30% (trinta por cento), caso haja desistência do recurso da referida sentença, e o pagamento, em moeda corrente nacional, do respectivo crédito tributário efetue-se de uma só vez, no prazo de trinta dias, contados do trânsito em julgado da sentença.

§ 1º - O disposto no "caput" aplica-se, também, para os casos em que o crédito tributário foi constituído em face de depósito judicial, após a propositura da ação judicial contra o Estado.

§ 2º - Nas hipóteses de conversões de depósitos judiciais em renda, aplicar-se-ão as disposições do "caput", dispensando-se eventuais diferenças de valores em função de índices de atualização monetária empregados na correção dos créditos tributários e nos respectivos depósitos.

§ 3º - O disposto no "caput" aplica-se, ainda, na hipótese de sentença de primeiro grau.

Art. 132 - A multa constante do crédito tributário inscrito como Dívida Ativa poderá ser reduzida de 20% (vinte por cento), na hipótese de o devedor não oferecer embargos à ação de execução fiscal, e o respectivo pagamento, em moeda corrente nacional, ocorra de uma só vez no prazo fixado para oferecer o referido recurso.

Art. 133 - Aplicam-se, no que couber, as disposições dos arts. 1.025 e seguintes do Código Civil Brasileiro.

CAPÍTULO IV

DA COMPENSAÇÃO

Art. 134 - É assegurado ao contribuinte, inscrito do Cadastro Geral de Contribuintes do Tesouro de Estado, o direito à compensação, total ou parcial, de seus débitos de natureza tributária, inscritos ou não como Dívida Ativa, em cobrança administrativa ou judicial, com seus créditos vencidos contra o Estado.

Parágrafo único - Os débitos vencidos do Estado para serem objeto de compensação deverão estar representados por

ADI 2405 / RS

sentença transitada em julgado ou título executivo extrajudicial.

Art. 135 - Somente serão aceitos como débitos vencidos, para fins de compensação, aqueles em que a Secretaria da Fazenda houver empenhado em prazo superior a 30 (trinta) dias.

Parágrafo único - Para fins do disposto neste Capítulo, o ato administrativo de empenhar o débito a favor do contribuinte atribui ao título extrajudicial a característica de certeza e liquidez do mesmo.

Art. 136 - Aplicam-se, no que couber, as disposições dos arts. 1.009 e seguintes do Código Civil Brasileiro.”;

IV – o “caput” do art. 98 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 98 - O mandato dos Juízes e de seus suplentes tem duração de 4 (quatro) anos, admitida uma recondução por igual período, ficando automaticamente prorrogado o último mandato com duração de 2 (dois) anos, e desde que observado o disposto no § 3º do artigo anterior.”

Art. 2º - Fica revogado o § 1º do art. 9º, da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações.

Art. 3º - O “caput” do art. 1º da Lei nº 9.298, de 9 de setembro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - O Poder Executivo, decorridos 180 (cento e oitenta) dias, contados da inscrição como Dívida Ativa de crédito da Fazenda Pública Estadual, promoverá a emissão da respectiva Certidão de Dívida Inscrita e a remeterá para a cobrança judicial, respeitado o limite fixado no “caput” do artigo 2º desta lei.”

Art. 4º - Os créditos tributários inscritos como Dívida Ativa até 30 de abril de 1999, em cobrança administrativa ou judicial, poderão ser extintos mediante dação em pagamento de títulos públicos emitidos pelo Estado do Rio Grande do Sul e/ou pela União Federal.

§ 1º - A aceitação dos Títulos da Dívida Contratual Securitizada e da Dívida Agrária, de responsabilidade do Tesouro Nacional, deverão estar custodiados em conta mantida

ADI 2405 / RS

por pessoa jurídica na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos – CETIP.

§ 2º - O Poder Executivo, por meio da Comissão de Dação em Pagamento, prevista no art. 123 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com a redação dada por esta lei, estabelecerá a forma, o prazo e as condições em que se efetivará o pagamento na modalidade prevista no “caput” deste artigo, especificando, inclusive, os títulos que poderão ser objeto da modalidade de extinção do crédito tributário previsto neste artigo, bem como os valores pelos quais serão recebidos, tendo em vista os encargos e os prazos de vencimento, exceto os Títulos da Dívida Agrária que serão recebidos pelo Estado com desconto, sobre o valor de face, estabelecido em Decreto do Executivo, tendo por base portaria conjunta dos Ministros de Estado da Fazenda e da Previdência e Assistência Social.

§ 3º - Os títulos recebidos referentes às parcelas pertencentes aos municípios, previstas no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, serão convertidos em moeda corrente nacional e repassados a esses, pela Secretaria da Fazenda, no dia do resgate dos certificados.

Art. 5º - O disposto no artigo anterior aplica-se, ainda, para os créditos de pessoas físicas perante o Estado do Rio Grande do Sul, decorrentes de sentença judicial transitada em julgado, proferida em processos onde se decidiu sobre direito de servidores públicos deste Estado, os quais forem cedidos a pessoas jurídicas de direito privado, após a expedição do respectivo precatório.

Parágrafo único - Os créditos contra o Estado, adquiridos nos termos deste artigo, serão utilizados, com plena e absoluta admissibilidade na compensação de tributos ou de qualquer débito fiscal.

Art. 6º - Os débitos decorrentes de operações financeiras junto à Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A poderão ser pagos ou abatidos com os créditos mencionados nos arts. 3º e 4º desta lei, desde que tais débitos tenham sido contraídos antes de 30

ADI 2405 / RS

de junho de 1994 e estejam em cobrança judicial.

Art. 7º - A instalação da Comissão de Dação em Pagamento ocorrerá no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da publicação desta lei e reunir-se-á no mínimo uma vez por mês.

Parágrafo único - A Comissão de Dação em Pagamento terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua instalação, para publicar no Diário Oficial do Estado o seu regimento interno e as condições para aceitação de bens imóveis e títulos da dívida pública.

Art. 8º - O Poder Executivo deverá instituir um programa especial, junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, para concessão de financiamento, com prazo de até 60 (sessenta) meses, do montante excedente ao limite previsto no art. 114 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com redação que lhe foi dada por esta lei.

Art. 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, quanto aos arts. 1º, 4º ao 8º, a partir do 1º dia do segundo mês subsequente a sua publicação.

Art. 10 - Revogam-se as disposições em contrário.”

O autor aponta a incompatibilidade de diversos dispositivos da lei com o texto da Constituição Federal, argumentando, em síntese, que a norma estadual ordinária não poderia disciplinar sobre os temas ali tratados, destacando-se as seguintes (i) extinção e suspensão da exigibilidade do crédito tributário sem atenção ao disposto no art. 146, III, letra “b”, da Constituição, que impõe a edição de Lei Complementar para tratar sobre normas gerais em matéria de legislação tributária; (ii) moratória na exigência dos créditos tributários em desacordo com o disposto no art. 150, § 6º, da CF, que determina que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, somente poderá ser concedido mediante lei específica; (iii) repartição de receitas tributárias e repasses financeiros daí decorrentes sem atenção, respectivamente, ao art. 157 até o art. 162, e aos arts. 161 e 163, todos da

ADI 2405 / RS

CF; (iv) vedação de dação em pagamento para quitação de créditos fiscais inscritos em dívida ativa após 30 de abril de 1999, o que representa afronta ao disposto no art. 5º, inciso XXXVI, da CF; (v) verba honorária sucumbencial sem atentar para o art. 22, inciso I, da CF, que reserva esse objeto como de competência legislativa privativa da União; (vi) atribuições de autoridades administrativas estaduais, incluídas rotinas estritamente administrativas, por afronta ao art. 61, § 1º, letra “e”, c/c o art. 84, inciso III, da CF; (vii) tornar facultativa a exigência, por parte do Poder Executivo, de certidões de regularidade de devedor, de proprietário de bem ou relativas ao próprio bem, uma vez que se promoveria assim ato de improbidade administrativa; (viii) equiparação da dação a um simples *ato de pagamento da dívida*, a lei invade campo legislativo reservado privativamente à União, nos termos do art. 22, inciso I, da CF; (ix) dação em pagamento para quitação de débito fiscal, condicionando, contudo, a sua consumação a manifestação de eventual interesse de parte de Comissão de Dação em Pagamento; (x) criação de órgão denominado “Comissão de Dação em Pagamento” sem atenção ao art. 61, § 1º, inciso II, letras “a” e “e”, da CF, que dispõe sobre criação de cargos de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de remuneração, e de criação e extinção de órgãos da administração pública; (xi) destinação dada aos imóveis recebidos por dação, quando a lei estabelece que esses bens deverão ser incorporados ao patrimônio estadual, invadindo o juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, além de representar afronta ao art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, considerando que *os bens recebidos em dação o são em pagamento de tributos*; (xii) autorização genérica para alienação dos bens recebidos em dação em pagamento, sem as formalidades decorrentes do art. 37, XXI, da CF; (xiii) disciplinar a figura da transação sem atenção ao art. 61, inciso II, letra “e”, da CF, além de conceder reduções de parcelas de créditos fiscais em condições de exigibilidade plena; (xiv) dação em pagamento de títulos públicos emitidos pelo Estado do Rio Grande do Sul para fins de quitação de débitos fiscais, o que viola os princípios da

ADI 2405 / RS

eficiência e da responsabilidade do gestor da coisa pública; (xv) dação em pagamento para quitação de débitos fiscais de créditos de pessoas físicas ante o Estado do Rio Grande do Sul, argumentando que legislação semelhante do Estado do Espírito Santo teve sua eficácia suspensa, cautelarmente, quando da apreciação das ADIs 2.099 e 2.126; e (xvi) instituição de programa especial para concessão de financiamento junto ao banco estadual, visando a quitação de débitos fiscais, representando violação aos arts. 2º, 84, inciso II, e 167 da CF.

O autor insurge-se, portanto, contra os seguintes dispositivos legais: art. 114, I, *a* e *b*, II, III e §§ 1º, 3º e 4º; art. 116 e seu parágrafo único; art. 117; art. 120; art. 121; art. 122 e seu parágrafo único; art. 123, *a* a *f*, art. 124 e seus §§ 1º a 4º; art. 125, §§ 1º a 3º; art. 126, §§ 1º a 5º; art. 127, §§ 1º a 4º; art. 128 e seu parágrafo único; art. 129 e seus §§ 1º e 2º; arts. 130 a 132, todos da Lei 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, incisos I a III, da Lei Estadual 11.475/2000; art. 98, *caput*, da Lei 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, IV, da Lei 11.475/2000; art. 1º, *caput*, da Lei 9.298/1991, com a redação estabelecida pelo art. 3º da Lei 11.475/2000, bem como do art. 4º, §§ 1º a 3º; art. 5º e seu parágrafo único; art. 6º; art. 7º e art. 8º, todos da Lei 11.475/2000.

Ao final, requer a concessão de medida liminar para suspensão dos dispositivos impugnados, com a posterior e conseqüente declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.475/2000.

O então relator Min. ILMAR GALVÃO, adotou o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, solicitando informações à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (Peça 4).

A Assembleia Legislativa/RS, em sua manifestação (Peça 6), sustenta a constitucionalidade da norma, destacando a ausência dos requisitos para concessão de medida liminar. Postula, ao final, a improcedência da ação.

Em julgamento da medida liminar, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL suspendeu a eficácia de alguns dispositivos da lei, tendo o julgado recebido a seguinte ementa (Peça 21):

“Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar: L.

ADI 2405 / RS

estadual (RS) 11.475, de 28 de abril de 2000, que introduz alterações em leis estaduais (6.537/73 e 9.298/91) que regulam o procedimento fiscal administrativo do Estado e a cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa da fazenda pública estadual, bem como prevê a dação em pagamento como modalidade de extinção de crédito tributário. I - Extinção de crédito tributário criação de nova modalidade (dação em pagamento) por lei estadual: possibilidade do Estado-membro estabelecer regras específicas de quitação de seus próprios créditos tributários. Alteração do entendimento firmado na ADInMC 1917-DF, 18.12.98, Marco Aurélio, DJ 19.09.2003: conseqüente ausência de plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 146, III, b, da Constituição Federal, que reserva à lei complementar o estabelecimento de normas gerais reguladoras dos modos de extinção e suspensão da exigibilidade de crédito tributário. II - Extinção do crédito tributário: moratória e transação: implausibilidade da alegação de ofensa dos artigos 150, § 6º e 155, § 2º, XII, g, da CF, por não se tratar de favores fiscais. III - Independência e Separação dos Poderes: processo legislativo: iniciativa das leis: competência privativa do Chefe do Executivo. Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública, criação de cargos e funções públicos e estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e), bem como dos que invadem competência privativa do Chefe do Executivo (CF, art. 84, II). Conseqüente deferimento da suspensão cautelar da eficácia de expressões e dispositivos da lei questionada. IV - Participação dos Municípios na arrecadação de tributos estaduais. 1. IPVA - Interpretação conforme, sem redução de texto, para suspensão da eficácia da aplicação do § 3º do art. 114, introduzido na L. 6.537/73 pela L. 11.475/2000, com relação ao IPVA, tendo em vista que, ao dispor que "na data da efetivação do respectivo

ADI 2405 / RS

registro no órgão competente deverá ser creditado, à conta dos municípios, 25% do montante do crédito tributário extinto", interfere no sistema constitucional de repartição do produto da arrecadação do IPVA (50%). 2. Deferimento da suspensão cautelar do § 3º do art. 4º da L. 11.475/2000 ("Os títulos recebidos referentes às parcelas pertencentes aos municípios, previstas no inciso IV do art. 158 da Constituição Federal, serão convertidos em moeda, corrente nacional e repassados a esses, pela Secretaria da Fazenda, no dia do resgate dos certificados"), pois a norma deixa ao Estado a possibilidade de somente repassar aos Municípios os 25% do ICMS só quando do vencimento final do título, que eventualmente pode ter sido negociado. V - Precatório e cessão de crédito tributário: plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 100, da CF, pelos arts. 5º e seu parágrafo único e 6º, ambos da lei impugnada, que concedem permissão para pessoas físicas cederem a pessoas jurídicas créditos contra o Estado decorrentes de sentença judicial, bem como admitem a utilização destes precatórios na compensação dos tributos: deferimento da suspensão cautelar dos mencionados preceitos legais. VI - Licitação (CF, art. 37, XXI) - não ofende o dispositivo constitucional o art. 129 da L. 6.537/73 c/ a red. L. 11.475/00 - que autoriza a alienação dos bens objetos de dação por valor nunca inferior ao que foi recebido e prevê a aquisição de tais bens por município, mediante o pagamento em prestações a serem descontadas das quotas de participação do ICMS. VII - Demais dispositivos cuja suspensão cautelar foi indeferida. (ADI 2405 MC, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 17/2/2006)"

Em síntese, no julgamento realizado pelo Plenário desta CORTE, foi indeferida a medida liminar: quanto ao inciso III do art. 1º da Lei estadual nº 11.475/2000, e quanto à expressão "ou mediante moratória", contida no § 1º do art. 114 da Lei estadual nº 9.298/1991, com a redação dada pela Lei nº 11.475/2000; quanto ao art. 116, parágrafo único; ao art. 120; ao art. 121; do *caput* do art. 122; ao art. 126 e respectivos parágrafos; ao art. 129 e aos

ADI 2405 / RS

§§ 1º, 2º e 3º; ao art. 131 e respectivos parágrafos; ao art. 132 e quanto ao art. 133, todos da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, com a redação dada pela Lei nº 11.475/2000; também quanto ao art. 1º da Lei nº 9.298/1991, com o texto estabelecido pelo art. 3º da Lei nº 11.475/2000.

No mesmo julgamento, este SUPREMO TRIBUNAL deferiu a medida liminar para suspender os efeitos dos seguintes dispositivos: art. 114, § 3º, quanto ao IPVA; do art. 117; da expressão "da Comissão de Dação em Pagamento", contida no parágrafo único do art. 122; do art. 123, *caput*, e das alíneas a, b, c, d, e, f e g, e do parágrafo único; dos §§ 2º e 3º do art. 124; da expressão "por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos públicos da Administração Direta e Indireta", constante do *caput* do art. 125; do § 2º do art. 125; da expressão "salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental", contida no *caput* do art. 127; dos §§ 1º e 4º do art. 127; do parágrafo único do art. 128; da expressão "sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado", inserida no art. 130; bem como do art. 98 da Lei nº 6.537/1973, com redação dada pelo inciso IV do art. 1º da Lei nº 11.475/2000; da expressão "por meio da Comissão de Dação em Pagamento, prevista no art. 123 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com a redação dada por esta lei", estabelecida no § 2º do art. 4º; do parágrafo 3º do art. 4º; do art. 5º, *caput*, e parágrafo único; do art. 6º; do artigo 7º, *caput*, e parágrafo único; e do art. 8º, todos da Lei nº 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul.

Ao final do referido julgamento, fixou-se como termo inicial da suspensão da eficácia dos dispositivos acima citados a data do julgamento, isto é, 6/11/2002.

Foram opostos embargos de declaração (Peça 23), no qual o autor pleiteou a reparação de erro material existente no acórdão do julgamento da medida liminar.

Em posterior petição, o autor alegou a ocorrência de modificação superveniente da legislação impugnada, requerendo, assim, a extinção da ação quanto ao parágrafo único do art. 118 da Lei 6.537/1973, com a

ADI 2405 / RS

redação dada pela Lei 11.475/2000 (Peça 27).

A Procuradoria-Geral da República, em sua manifestação (Peça 33), concordou com a prejudicialidade da ação apontada pelo autor, e requereu a extensão do pedido de inconstitucionalidade ao inciso XIII do art. 1º da Lei 12.209/2004, que alterou o art. 117, da Lei 6.537/1973.

O autor, ainda, trouxe aos autos (Peça 40) a informação de que a Lei Estadual 12.209/2004 revogou o inciso III do art. 114 e o Capítulo IV do Título IV (referentes aos arts. 134 a 136), todos da Lei 6.537/1973, com a redação dada pela lei impugnada.

No julgamento dos embargos de declaração opostos, a CORTE os acolheu para que *“o vício processual alegado seja sanado, de tal modo que o acórdão proferido em sede de julgamento de Medida Cautelar na ADI 2.405/RS registre, explicitamente, o indeferimento da liminar quanto à expressão “ou mediante moratória”, contida no § 1º do art. 114 da Lei Estadual 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, na redação conferida pela Lei 11.475, de 28 de abril de 2000 (norma impugnada na presente ação direta)”* (ADI 2405 MC-ED, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 26/3/2014).

Oportuno mencionar que as alegações a respeito da perda parcial de objeto não foram analisadas por ocasião do julgamento dos embargos de declaração.

Efetuada a substituição de relatoria, foi pedido dia para julgamento em 27/10/2017.

É o relatório.

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.405 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Cuida-se, como relatado, de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul contra a Lei Estadual 11.475/2000, promulgada pela Assembleia Legislativa do mesmo Estado, a partir de rejeição a veto firmado pela Chefia do Poder Executivo, que promoveu alterações na Lei 6.537/1973, que dispunha sobre o procedimento tributário administrativo, e na Lei 9.298/1991, a qual tratou sobre a cobrança de créditos fiscais.

Em razão da amplitude do objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, que envolve a impugnação de inúmeros artigos da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul, proponho que os dispositivos impugnados sejam examinados em capítulos, de forma a permitir uma melhor, e mais didática, compreensão da controvérsia.

Nesses termos, o exame da inconstitucionalidade dos artigos impugnados, de acordo com os limites definidos na petição inicial, será realizado dentro dos seguintes capítulos:

- 1 – Impugnações a dispositivos da lei que se encontram prejudicadas;*
- 2 – Improcedência do pedido com a declaração de constitucionalidade dos artigos;*
- 3 – Procedência do pedido com a declaração de inconstitucionalidade dos artigos;*
- 4- Confirmação da cautelar em menor extensão.*

1 – Impugnações a dispositivos da lei que se encontram prejudicadas

Em relação a alguns dispositivos da lei estadual, a ação encontra-se destituída dos requisitos necessários ao seu prosseguimento, visto que, em 29 de dezembro de 2004, sobreveio a Lei 12.209 do Estado do Rio

ADI 2405 / RS

Grande do Sul, que revogou expressamente o inciso III do art. 114, o parágrafo único do art. 118 e arts. 134 a 136, todos da Lei 6.537, os quais foram alterados pela Lei Estadual 11.475/2000, ora impugnada.

A jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais (ADI 709, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 20/6/1994, ADI 3.885, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2.971AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 13/2/2015; ADI 5159, Rel.^a Min.^a CÁRMEN LÚCIA, DJe de 16/2/2016; e ADI 3.408 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/2/2017), sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas (ADI 649-5/RN, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 23/9/1994; ADI 870/DF – QO, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 20/8/1993). Nas hipóteses de revogação do ato impugnado, antes do julgamento final da ação, ocorrerá a prejudicialidade da mesma, por perda do objeto, (ADI QO 748-3/RS, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 15/10/2006).

Decorrida a alteração, caberia ao requerente o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso entendesse subsistentes, na novel normativa, as inconstitucionalidades inicialmente alegadas. Entretanto, o próprio Governador do Estado do Rio Grande do Sul, por meio de manifestação nos autos (docs. 27 e 40), assentou a prejudicialidade da análise da inconstitucionalidade dos dispositivos revogados pela Lei 12.209/2004.

Entende-se, portanto, superada a inconstitucionalidade arguida, tendo em vista que os artigos inicialmente impugnados foram retirados do ordenamento jurídico local, de forma expressa, por legislação superveniente.

Dessa forma, não conheço da ação direta em relação aos seguintes dispositivos: inciso III do art. 114, o parágrafo único do art. 118 e arts. 134 a 136, todos da Lei 6.537/1973, os quais foram alterados pela Lei

ADI 2405 / RS

11.475/2000, ora impugnada.

2 – Improcedência do pedido com a declaração de constitucionalidade dos artigos.

2.1 - Possibilidade de nova modalidade de extinção de crédito tributário por lei estadual (arts. 114, *caput*; 114, § 2º; 114, § 4º; 115, *caput*, e parágrafo único; 116, *caput*; 118, *caput*; 119; e 121, parágrafo único, todos da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000).

Como relatado, o art. 1º, III, da Lei 11.475/2000 introduziu à Lei 6.537/1973 o Título IV, o qual trata “das demais formas de extinção do crédito tributário”, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, em linhas gerais, o requerente insurge-se contra a constitucionalidade da disposição, por meio de lei ordinária, de novas hipóteses de extinção e suspensão de créditos tributários, em afronta ao art. 146, III, “b”, da Constituição Federal, uma vez que, para tratar de tal matéria, seria necessária a edição de lei complementar.

No julgamento da medida cautelar, a CORTE entendeu pela “possibilidade de o Estado-Membro estabelecer regras específicas de quitação de seus próprios créditos tributários”, alterando o entendimento firmado na ADI 1.917-MC, de relatoria do Min. MARCO AURÉLIO.

Vejo que a controvérsia referente à matéria posta nos autos merece atenção em relação a duas situações. Na primeira, deve-se verificar a possibilidade de os Estados-Membros estabelecerem, por lei ordinária, novas modalidades de extinção e suspensão de créditos tributários; na segunda, é preciso analisar se é admitida a utilização da dação em pagamento de bens móveis para a quitação de créditos tributários.

No tocante à edição de leis tributárias, o legislador constituinte distribuiu entre a União, Estados e Distrito Federal a competência legislativa concorrente em matéria de direito tributário, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas

ADI 2405 / RS

de interesse geral e, aos demais, a possibilidade de suplementarem essa legislação geral. É o que se depreende da leitura do art. 24, inciso I, da Constituição da República.

Assim, coube à Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN) a função de instituir as *normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*. A propósito, cumpre mencionar que o referido Código, apesar de ter sido editado como lei ordinária, foi recepcionado materialmente com *status* de lei complementar pela Constituição de 1967, e assim mantido pelo constituinte de 1988.

No caso particular, em julgamento da medida cautelar, o Plenário desta CORTE assentou, conforme os termos do relator, que “*a Constituição de 67 não reservou à lei complementar a enumeração dos meios de extinção e de suspensão dos créditos tributários. Por igual, a de 88, salvo no que concerne à prescrição e decadência tributários*”.

E ainda, merece destaque o que disse o Min. MOREIRA ALVES durante os debates:

“Se o Estado pode o mais, até mesmo anistiar, e, portanto, abrir mão de seu crédito, ele pode o menos, admitir uma forma de pagamento, que, no caso, sequer compele a Fazenda a recebê-lo, porque exige a aceitação por parte do orçamento.”

Com essas premissas, da mesma forma como delineado no julgamento cautelar da presente ação, entendo que a Constituição Federal não reservou à lei complementar o tratamento das modalidades de extinção e suspensão dos créditos tributários, à exceção da prescrição e decadência, previstos no art. 146, III, *b*, da CF.

Como bem lembrado pelo Min. MOREIRA ALVES, entendo também aplicável ao presente caso a teoria dos poderes implícitos, segundo a qual “quem pode o mais, pode o menos”. Dessa forma, se o Estado pode até remir um valor que teria direito, com maior razão pode estabelecer a forma de recebimento do crédito tributário devido pelo contribuinte.

A partir dessa ideia, e considerando também que as modalidades de extinção de crédito tributário, estabelecidas pelo CTN (art. 156), não

ADI 2405 / RS

formam um rol exaustivo, tem-se a possibilidade de previsão em lei estadual de extinção do crédito por dação em pagamento de bens móveis. Sobre essa questão, confira-se o que diz a doutrina (grifos aditados):

“A dação em pagamento, na lei civil, dá-se quando o credor consente ‘em receber prestação diversa da que lhe é devida’ (CC/2002, art. 356). **O Código Tributário Nacional, no texto acrescentado pela Lei Complementar n. 104/2001, só prevê a dação de imóveis, o que não impede, a nosso ver, que outros bens (títulos públicos, por exemplo) sejam utilizados para esse fim, sempre, obviamente, na forma e condições que a lei estabelecer”.**

(...)

O rol do art. 156 não é exaustivo. Se a lei pode o mais (que vai até o *perdão* da dívida tributária) pode também o menos, que é regular outros modos de extinção do dever de pagar tributo. A *dação em pagamento*, por exemplo, não figurava naquele rol até ser acrescentada pela Lei Complementar n. 104/2001; como essa lei só se refere à dação de *imóveis*, a dação de *outros bens* continua não listada, mas nem por isso se deve considerar banida. Outro exemplo, que nem sequer necessita de disciplina específica na legislação tributária, é a *confusão*, que extingue a obrigação se, na mesma pessoa, se confundem a qualidade de credor e a de devedor (CC/2002, art. 381). Há, ainda, a *novação* (CC/2002, art. 360)”.

(AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 416/417)

“O Código Tributário Nacional não esgota as possibilidades de extinção do crédito tributário. Não versa sobre a confusão, conquanto esta seja possível. Basta considerar a hipótese de herança jacente, vertendo os bens para o Poder Público: havendo tributos devidos ao próprio ente beneficiário, poderá operar a confusão, extinguindo-se, por óbvio, a obrigação tributária”.

(SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. 9ª edição.

ADI 2405 / RS

São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 715)

No mesmo sentido, cite-se trecho de artigo de autoria de MARCELO RODRIGUES MAZZEI, ALEXSANDRO FONSECA FERREIRA E ZAIDEN GERAIGE NETO, publicado na Revista Tributária e de Finanças Públicas (vol. 119, nov-dez/2014, Revista dos Tribunais, p. 165):

“Como visto, é constitucional que os Estados, Distrito Federal e Municípios legislem sobre novas causas de extinção de seus créditos tributários. Isso porque o rol constante no art. 156 do CTN não é exaustivo, admitindo outras formas de extinção do crédito, como é o caso do instituto da confusão, onde há coincidência entre a figura do credor e do devedor na mesma relação jurídica. Igualmente, dentro dos efeitos da teoria dos poderes implícitos, mostra-se incoerente a situação jurídica onde o ente federativo credor possa anistiar ou remitir o débito do devedor (*plus*) e não possa legislar sobre outra forma de pagamento do seu crédito (*minus*).”

Portanto, como norma geral, o CTN previu, nos arts. 151 e 156, as hipóteses de suspensão e extinção de créditos tributários, porém isso não impede que os Estados, dentro do seu âmbito de atuação legislativa concorrente e com base na teoria dos poderes implícitos, possam regulamentar e estabelecer formas de extinção de seus créditos tributários.

A propósito, é importante fazer um *distinguishing* e mencionar que não há se cogitar incongruência entre o entendimento adotado acima com o firmado no julgamento definitivo da ADI 1.917, cuja ementa está transcrita abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). I - Lei ordinária distrital - pagamento de débitos tributários por meio de dação em pagamento. II - Hipótese de criação de nova causa de extinção do crédito tributário. III - Ofensa ao princípio

ADI 2405 / RS

da licitação na aquisição de materiais pela administração pública. IV - Confirmação do julgamento cautelar em que se declarou a inconstitucionalidade da lei ordinária distrital 1.624/1997. (ADI 1917, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/2007)''

Nesse julgado, a CORTE analisou a constitucionalidade de lei do Distrito Federal que dispunha sobre o *“pagamento de débitos das microempresas, das empresas de pequeno porte e das médias empresas, mediante dação em pagamento de materiais destinados a atender a programas de Governo do Distrito Federal”*.

Apesar de ventilada a questão da necessidade de edição de Lei Complementar para tratar das formas de extinção de crédito tributário, o ponto principal da discussão no julgamento da ADI 1917 versou sobre o desrespeito ao processo licitatório, em contrariedade ao art. 37, XXI, da CF.

Corroborando esse entendimento, em uma primeira análise do ARE 779.108, o eminente Min. MARCO AURÉLIO consignou:

“Na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405, relator ministro Ilmar Galvão, acórdão redigido pelo ministro Sepúlveda Pertence, examinada em 6 de novembro de 2002, o Tribunal, modificando parcialmente o entendimento adotado na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.917, de minha relatoria, apreciada em 18 de dezembro de 1998, assentou a competência do legislador estadual para estabelecer regras específicas quanto à quitação dos débitos tributários locais, podendo dispor sobre nova modalidade de extinção de créditos dessa natureza, notadamente a dação em pagamento.”

Ressalto que a matéria discutida nos autos do ARE 779.108 tratava de questão relativa à criação de nova forma de extinção do crédito tributário (dação em pagamento) por lei municipal.

Assim, por sua exatidão, reafirmo os fundamentos adotados pela

ADI 2405 / RS

CORTE quando da análise da medida cautelar, no sentido de não haver reserva de Lei Complementar para tratar de novas hipóteses de suspensão e extinção de créditos tributários, de forma que é constitucional a previsão, na lei gaúcha, de dação em pagamento, transação e moratória, como formas de extinção e suspensão de créditos tributários do Estado do Rio Grande do Sul.

2.2 – Art. 114, § 1º, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 114 - A extinção de crédito tributário prevista neste Título fica condicionado a que:

(...)

§ 1º - O saldo eventualmente remanescente deverá ser pago de uma só vez, integralmente ou mediante moratória.”

Na inicial, o autor insurge-se contra a possibilidade de quitação de saldo remanescente de débito tributário por meio do instituto da moratória. Assim, aponta a inconstitucionalidade do dispositivo em três direções: (i) por ser um favor fiscal, a moratória não poderia ter sido prevista na lei impugnada, a qual não seria uma lei específica; (ii) a norma estabelece “*cláusula aberta e imprecisa de outorga do favor tributário*”; e (iii) por contemplar todos os tributos estaduais, o dispositivo não atende às peculiaridades de cada um deles. Portanto, sustenta a inconstitucionalidade com base nos arts. 5º, II; 150, § 6º; e 155, § 2º, XII, g, todos da CF.

Não fere a Constituição Federal a previsão, na lei gaúcha, da possibilidade de haver concessão de moratória para o pagamento de saldo remanescente de crédito tributário oriundo de dação em pagamento. Como bem assentado na decisão que indeferiu a cautelar nesse ponto, o dispositivo legal não disciplinou a moratória, com seus requisitos e condições, mas apenas previu a possibilidade de utilização desse instituto em casos de eventual saldo remanescente de crédito tributário.

ADI 2405 / RS

Como se sabe, a edição de lei que preveja a moratória como causa de suspensão de crédito tributário deve conter os requisitos autorizativos da medida. Com efeito, assim estabelece o art. 153 do Código Tributário Nacional:

“Art. 153. A lei que conceda moratória em caráter geral ou autorize sua concessão em caráter individual especificará, sem prejuízo de outros requisitos:

I - o prazo de duração do favor;

II - as condições da concessão do favor em caráter individual;

III - sendo caso:

a) os tributos a que se aplica;

b) o número de prestações e seus vencimentos, dentro do prazo a que se refere o inciso I, podendo atribuir a fixação de uns e de outros à autoridade administrativa, para cada caso de concessão em caráter individual;

c) as garantias que devem ser fornecidas pelo beneficiado no caso de concessão em caráter individual.”

Ainda que se considere que a lei impugnada tenha instituído a moratória para quitação de saldo remanescente de débito tributário, entendo que não houve violação ao texto constitucional.

Como afirmou o Min. ILMAR GALVÃO em seu voto, no julgamento da cautelar, “*se trata de norma pendente de regulamentação por meio de lei*”, não se podendo dizer que houve afronta ao disposto nos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal.

Além disso, diferentemente do que foi alegado na inicial, a instituição da moratória não exige a edição de lei específica, como demanda o § 6º do art. 150 da Constituição da República. Nesse dispositivo, há a exigência de lei específica nos casos em que houver *qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão*, em relação aos impostos, taxas ou contribuições. Não é o caso da norma impugnada.

A moratória, como se viu, é uma forma de suspensão do crédito

ADI 2405 / RS

tributário que tem como característica o diferimento do prazo de pagamento do tributo. Serve, pois, como um favor em relação ao prazo de pagamento, concedido ao contribuinte por parte do ente tributante, não se enquadrando nas hipóteses do art. 150, § 6º, da CF.

Sobre o tema, assim entende a doutrina de MARCELO ALEXANDRINO e VICENTE PAULO (grifos aditados):

“A moratória está regradada nos arts. 152 a 155 e é a única modalidade de suspensão de crédito tributário disciplinada com detalhamento pelo CTN. Devemos lembrar que, como forma de suspensão do crédito tributário, a moratória **encontra-se submetida à estrita reserva legal**, enquadrada no art. 97, VI, do Código.

Não há, entretanto, para a concessão desse favor fiscal, a exigência de lei específica, porque ela não está incluída no rol do art. 150, § 6º, da Constituição .

Dessa forma, **a moratória exige lei ordinária para a sua concessão, por enquadrar-se no art. 97 do CNT, mas a lei não precisa ser específica**, pois não se encontra ela entre as matérias enumeradas no art. 150, § 6º, da CF/1988 (o parcelamento, diferentemente, exige lei específica, não por força da Constituição, mas do próprio CTN – ART. 155-A, caput)”. (ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. Manual de Direito Tributário. 8ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro : Forense; Editora Método, São Paulo, 2009, p. 346)

No mesmo sentido, leciona EDUARDO SABBAG:

“A moratória deve ser concedida por lei ordinária, permitindo-se ao sujeito passivo que pague o tributo em cota única, porém, de modo prorrogado. Todavia, diga-se que não se exige para a concessão do favor ora em estudo a ‘lei específica’, prevista no art. 150, § 6º, CF, em cujo rol constam dispensas, como *subsídios, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia e remissão*”. (SABBAG, Eduardo. Direito Tributário. 8. ed.; São Paulo: Premier Máxima, 2006, p. 236)

ADI 2405 / RS

Portanto, revela-se constitucional o dispositivo.

2.3 – Art. 116, parágrafo único, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 116 - Ao crédito tributário serão acrescidos, quando for o caso, as custas judiciais e os honorários advocatícios.

Parágrafo único - Os honorários advocatícios do Estado não ultrapassarão 2% (dois por cento) do valor da dívida, e as verbas de sucumbência correrão a conta do devedor.

Alega-se a inconstitucionalidade do preceito acima por afronta ao art. 22, inciso I, da CF. Sustenta o autor, no caso, que a verba honorária de sucumbência é instituto de direito processual civil, logo, de competência legislativa privativa da União.

No julgamento da medida cautelar, a CORTE considerou constitucional a presente norma ao entendimento, no voto do relator, de que nada impede “*que o Estado renuncie, no todo, ou em parte, como no caso, aos honorários a que tiver direito em processos de execução fiscal*”.

Da mesma maneira, entendo que o preceito impugnado não ofende a competência privativa da União para legislar sobre direito processual civil.

Para contextualizar, o artigo em referência está situado em um capítulo da lei que regulamenta as disposições gerais sobre a extinção do crédito tributário estadual, no qual estão previstas normas sobre a dação em pagamento, transação e compensação.

Nesse cenário, em que a lei trata das formas de extinção do crédito tributário, o *caput* do art. 116 prevê que serão acrescidos a esse crédito, se o caso, as custas judiciais e honorários advocatícios. Ao prever esse acréscimo, o legislador estadual vislumbrou uma situação que é anterior ao processo judicial, tratada no âmbito administrativo, isto é, extrajudicialmente.

Para tornar atrativa essa proposta de extinção de crédito, o parágrafo único da lei limitou os honorários devidos ao Estado a 2% do valor da

ADI 2405 / RS

dívida, razão pela qual o autor alega a inconstitucionalidade por ofensa ao disposto no art. 22, I, da CF.

Porém, como se viu, o dispositivo impugnado não altera as disposições da lei processual civil no que diz respeito aos honorários advocatícios decorrentes do processo judicial, matéria pertencente ao campo legislativo da União. A disciplina tratada na norma impugnada se refere apenas ao âmbito administrativo, em que o Estado abre mão de parcela de honorários a que eventualmente teria direito para possibilitar um cenário favorável à extinção do crédito tributário por meio de dação em pagamento, transação ou compensação.

Logo, revela-se constitucional o dispositivo.

2.4 – Art. 120 da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 120 - Anualmente, a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado encaminharão, dentro de suas respectivas áreas de competência, ao Poder Legislativo, relatório contendo os resultados apurados no ano civil anterior, referente às extinções de créditos tributários com base neste Título.”

A inicial aponta inconstitucionalidade da norma sob o seguinte fundamento: a imposição de encaminhamento de relatórios, por parte da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Estado ao Poder Legislativo, configuraria hipótese de ingerência indevida nas atribuições dos órgãos da Administração Pública.

A CORTE rejeitou esse argumento, por entender que:

“(…) a providência não pode ser tida como incompatível com o controle que incumbe ao Poder Legislativo, relativamente ao desempenho da administração estadual, especialmente da receita pública, dado que se revela da maior utilidade à apreciação da proposta do orçamento anual da unidade

ADI 2405 / RS

federada”.

Acrescentou-se que, em razão da ausência de sanção para o caso de descumprimento da norma, não haveria afronta ao princípio da independência entre os Poderes.

Voto por manter o indeferimento da cautelar, declarando a norma constitucional.

2.5 – Art. 121, caput, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 121 - O Poder Executivo ao regulamentar o disposto neste Título poderá exigir certidões do devedor, do proprietário do bem e relativas ao próprio bem”.

O requerente alega que o dispositivo citado afronta os arts. 61, § 1º, II, alínea “e”, e 84, III, segunda parte, ambos da Constituição Federal, além de ser uma medida impertinente, pois tornaria facultativa uma providência que deveria ser obrigatória no que diz respeito ao “*dever de zelar pela integridade dos créditos públicos*”.

Assim como previsto na decisão que indeferiu a medida cautelar nesse ponto, entendo que a norma não transgrediu os preceitos constitucionais indicados, pois, além de não tratar de organização da estrutura da administração pública local, a norma apenas remeteu ao Chefe do Executivo a regulamentação dos documentos necessários à formalização da dação em pagamento.

Em razão disso, entendo não haver incompatibilidade da norma com o texto constitucional.

2.6 – Art. 122, caput, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 122 - Os créditos tributários inscritos como Dívida Ativa poderão ser extintos, total ou parcialmente, mediante

ADI 2405 / RS

dação de bens”.

O requerente alega que a enunciação da dação em pagamento como modalidade de extinção de crédito tributário, na forma como tratada na lei impugnada, representa uma inovação na ordem jurídica, contrariando o texto constitucional. Assim, sustenta que, além de o instituto ser estranho ao que dispõe o CTN, a lei estadual teria invadido a competência da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I), em razão da pretensa *“equiparação da dação a um singelo ato de pagamento da dívida, como se fora efetivado em dinheiro”*.

A insurgência do requerente não merece prosperar. Como se viu, não há incompatibilidade da utilização de dação em pagamento como modalidade de extinção de créditos tributários.

Nos termos do voto do Min. ILMAR GALVÃO, a CORTE indeferiu a medida cautelar sob os fundamentos a seguir, os quais peço vênia para reportá-los como razão de decidir:

“Reportando-se ao que foi dito acima, é de considerar que a dação em pagamento, conquanto tenha as relações entre as partes reguladas pelas normas do contrato de compra e venda, com essa não se confunde, se tem por objeto a extinção de uma obrigação.

Daí a impossibilidade de ser submetida a licitação.

De outra parte, a lei sob enfoque, ao adotar a dação como meio de viabilizar o recebimento de créditos tributários de difícil realização, na verdade, longe de legislador sobre direito civil, o que fez foi homenagear um dos institutos disciplinados no Código de 1917, sendo de considerar, por fim, não ser ele incompatível com o direito tributário, de natureza obrigacional, sendo de todo incompreensível que se vede ao Estado utilizá-lo para aquele fim, quando o próprio CTN prevê a dação como meio de extinção de débito.”

Logo, não há inconstitucionalidade da norma em análise.

ADI 2405 / RS

2.7 – Art. 124, caput, e §§ 1º e 4º, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 124 - A proposta de dação em pagamento será formalizada por escrito, dela devendo constar todos os dados necessários à identificação do proponente, do sujeito passivo, do crédito tributário e do bem oferecido”

§ 1º - Quando se tratar de bem imóvel, deverá acompanhar a proposta com certidão de propriedade atualizada, expedida pelo Registro de Imóveis e planta ou croqui de situação e localização.

(...)

§ 4º - Aceita a proposta, o interessado deverá providenciar, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a documentação necessária à efetivação da dação em pagamento.”

No tocante aos dispositivos acima, alega-se a inconstitucionalidade por violação ao art. 61, § 1º, “e”, da CF, sob o fundamento de que, por ser de iniciativa legislativa parlamentar, a norma não poderia estabelecer atribuições ou rotinas administrativas relativas ao processamento das propostas de dação em pagamento de créditos tributários. Sustenta o autor que compete ao Chefe do Executivo deflagrar o processo legislativo sobre o tema.

As normas estaduais supracitadas, diferentemente do que alega o requerente, não afrontam o texto constitucional, uma vez que apenas disciplinam a forma de processamento da dação em pagamento para a extinção dos créditos tributários.

A propósito, registre-se ainda que esta CORTE, em julgamento sob o regime de repercussão geral, fixou a seguinte tese: “*Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal*”. Segue abaixo a ementa do julgado:

ADI 2405 / RS

“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, DJe de 20/11/2013)”

Logo, revela-se constitucional o disposto no art. 124, *caput*, e §§ 1º e 4º, da Lei 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

2.8 – Art. 125, §§ 1º e 3º, e Art. 127, §§ 2º e 3º, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 125 (...)

§ 1º - O valor venal do bem imóvel oferecido será expresso em moeda corrente nacional e convertida em quantidade de UPF-RS, tomando-se por referência o valor desta na data da avaliação.

(...)

§ 3º - Na hipótese de proposta de dação de bem imóvel declarado de patrimônio histórico e as áreas de preservação ecológica e/ou ambiental, a avaliação deverá levar em consideração os preços dos imóveis localizados na mesma região e sem as restrições impostas às respectivas áreas.”

“Art. 127 (...)

§ 2º - A escritura pública, na hipótese de bem imóvel, deverá ser celebrada no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da ciência, ao proponente, do despacho a que se refere o artigo anterior, sob pena de caducidade da aceitação da proposta.

§ 3º - O proponente arcará, na hipótese de bem imóvel,

ADI 2405 / RS

com todas as despesas de publicação e cartoriais, inclusive as de matrícula do título no Ofício de Imóveis competente.”

A inicial, em relação aos dispositivos acima, afirma contrariedade ao art. 61, § 1º, II, alínea “e”, da Constituição Federal, ao fundamento de que a lei estadual teria conferido atribuições a órgão da Administração Pública.

No entanto, da mesma forma em que foi abordado no voto do relator original da causa, entendo que os parágrafos acima em nada interferem na estrutura organizacional de órgão pertencente à Administração local, pois apenas disciplinam procedimentos ínsitos ao processo de extinção de crédito tributário por meio de dação em pagamento, de modo que não há se falar em reserva de iniciativa legislativa por parte do Chefe do Executivo estadual para tratar da matéria.

Por essas razões, mantém-se o indeferimento da cautelar, confirmando a constitucionalidade das normas.

2.9 – Art. 126, caput, e §§ 1º a 5º, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 126 - A dação em pagamento só se efetivará se o valor do bem ou dos bens forem igual ou inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do débito indicado na proposta original, que não poderá ser renovada, substituída e nem aditada, para retirar ou incluir créditos tributários.

§ 1º - Se o valor do bem ou dos bens forem inferiores ao do crédito indicado na proposta, o saldo devedor remanescente poderá ser pago em moeda corrente, ainda que parceladamente, ou compensado com crédito fiscal.

§ 2º - Se o valor do bem ou bens forem superiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do crédito tributário, o proponente poderá, mediante manifestação por escrito:

a) propor que a dação em pagamento se efetive equivalente ao percentual antes mencionado, hipótese em que não lhe caberá o direito de exigir indenização, a qualquer título,

ADI 2405 / RS

da diferença;

b) oferecer outro bem em substituição, desde que o prazo não exceda a 15 (quinze) dias, contado da data da ciência da respectiva avaliação.

§ 3º - A substituição de que trata a alínea “b” do parágrafo anterior poderá ser requerida somente uma vez, sob pena de anulação da proposta.

§ 4º - Na hipótese do parágrafo 2º, a renúncia ao direito à indenização, quando se tratar de bens imóveis, deverá, obrigatoriamente, constar da escritura pública de dação de imóvel em pagamento.

§ 5º - Não poderá apresentar nova proposta de dação em pagamento, antes de 36 (trinta e seis) meses, aquele que efetuou a substituição prevista no parágrafo 2º e, se for o caso, o segundo bem não for aceito como dação em pagamento.”

Por sua precisão, reproduzo o voto do eminente Min. ILMAR GALVÃO, no julgamento da medida cautelar:

“Sustenta o autor que, além das inconstitucionalidades que afetam os artigos 125 e 126, já examinados, não esclarecem o número de parcelas em que pode ser parcelado eventual saldo devedor, deixando, ademais, de ressaltar o ICMS, com o que se revelam ofensivas aos arts. 150, § 6.º, e 155, § 2.º, XII, g, da Constituição.

Aduz ser impertinente, em face do art. 155, § 2.º, XII, c, a compensação de imposto prevista no § 1.º do dispositivo impugnado.

Sem razão, no entanto, o autor: o parcelamento de débito fiscal inscrito em dívida ativa não pode ser considerado favor fiscal para os efeitos do art. 150, § 6.º, e art. 155, § 2.º, XII, g, da CF; a compensação, de sua vez, é tida pelo próprio CTN como meio de extinção de crédito tributário, cabendo à lei estadual disciplinar o modo pelo qual se fará ela.

Registre-se, por fim, que o art. 155, § 2.º, XII, c, contrariamente ao que entendeu o autor, refere a compensação

ADI 2405 / RS

exigida pelo princípio da não-cumulatividade do ICMS (art. 155, 2.º, I), que se acha regulamentado pela Lei Complementar nº 87/96, e não ao meio extintivo da obrigação tributária, não havendo que se falar, portanto, em ofensa ao dispositivo constitucional mencionado.”

Confirmo, nesse ponto, a decisão da CORTE que indeferiu a cautelar, declarando constitucionais os preceitos acima.

2.10 – Art. 128, caput, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 128 - Os bens recebidos na forma permitida nesta lei passarão a integrar o patrimônio do Estado sob regime de disponibilidade plena e absoluta, devendo os imóveis serem tombados pelo órgão competente.”

Na inicial, o requerente sustenta a inconstitucionalidade da norma sob a alegação de interferência do legislador no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Na ocasião do julgamento da medida cautelar, a CORTE rejeitou, inicialmente, a tese de inconstitucionalidade por entender que a norma apenas “*preenche, de logo, em relação aos bens recebidos em pagamento de tributos, a exigência de autorização legal para sua alienação*”.

Com efeito, no tocante à alienação de imóveis públicos, o antigo Código Civil de 1916, vigente à época da edição da lei ora impugnada, estabelecia que esses bens manteriam o caráter de inalienabilidade enquanto não sobreviesse lei autorizativa em sentido contrário. Seguindo a mesma ideia, o atual Código Civil estabelece, em seu art. 101, que “*os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei*”.

Portanto, não vislumbro a interferência do legislador estadual nas atribuições do Poder Executivo, sobretudo no que diz respeito ao juízo de oportunidade e conveniência em relação aos imóveis recebidos por meio de dação em pagamento.

ADI 2405 / RS

Como ficou assentado no julgamento, o artigo em questão apenas tratou de especificar que os bens recebidos demandariam autorização legislativa para sua alienação, de modo que deve ser declarada a constitucionalidade da norma.

2.11 – Art. 129, caput, e §§ 1º a 3º, da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 129 - O Poder Executivo poderá alienar, a título oneroso, os bens recebidos nos termos desta lei independentemente de autorização legislativa específica.

§ 1º - O valor da alienação dos bens na forma deste artigo não poderá ser inferior àquele pelo qual foi recebido, acrescido da atualização apurada mediante nova avaliação.

§ 2º - O município que manifestar interesse na aquisição de imóvel recebido pelo Estado, deverá habilitar-se mediante pedido acompanhado de cópia de lei que autorize a alienação e o desconto do respectivo valor do repasse do ICMS.

§ 3º - O pagamento poderá ser feito em até 240 (duzentas e quarenta) prestações consecutivas, mediante deduções mensais do repasse do ICMS, formalmente autorizadas pelo município.”

O requerente alega que a liberalidade disposta nas normas em análise seria incompatível (i) com o regime de licitação (CF, art. 37, XXI); e (ii) com o modelo de repartição de receitas tributárias (CF, arts. 158 e 161).

No voto condutor do julgamento da cautelar, ficou assentado que:

“Os dispositivos atacados, como claramente se percebe, em nada alteram a disciplina da repartição das receitas tributárias prevista na Constituição nem implicam, de outro lado, violação à exigência constitucional de licitação.”

No tocante à alegação de violação ao art. 37, XXI, da Constituição, é importante deixar registrado que o texto constitucional instituiu um modelo no qual a regra é que seja realizada a licitação, de forma a

ADI 2405 / RS

preservar o patrimônio público e os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade, da igualdade e da eficiência.

Entretanto, a própria Constituição deixou certa margem ao legislador ordinário para, em determinadas hipóteses, não realizar o procedimento licitatório, desde que presentes a razoabilidade e a compatibilidade com os preceitos constitucionais. Citem-se, por exemplo, os casos emblemáticos contidos na Lei 8.666/1993, referentes às hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

No particular, da mesma forma como manifestado pela CORTE no julgamento da medida cautelar, entendo que a lei gaúcha não desrespeitou a exigência constitucional de licitação ao permitir que o Poder Executivo aliene bens recebidos por dação em pagamento independentemente de legislação específica.

Em rigor, a lei gaúcha não dispensou a autorização em lei para a alienação dos imóveis recebidos, mas apenas estabeleceu que não seria necessária a edição de uma lei cujo objeto específico fosse a alienação de imóveis. Ou seja, a autorização legislativa para alienação poderia ser disciplinada em lei “genérica”, o que não confronta a exigência constitucional disposta no art. 37, XXI, da CF. Além disso, a norma impugnada não dispensou o procedimento licitatório, pois apenas previu que as alienações não necessitariam de lei específica.

Na hipótese em análise, entendo também que não houve violação aos arts. 158 e 161 da Constituição Federal, uma vez que o dispositivo em exame não provocou alteração na repartição de receitas tributárias, não se podendo afirmar que os repasses ali previstos, de alguma forma, limitariam ou condicionariam a transferência de recursos aos Municípios, sobretudo quando a lei estadual exigiu autorização expressa do ente municipal para tal operação.

Em sede doutrinária, já tive a oportunidade de me manifestar a respeito da repartição de receitas tributárias, consignando que:

“A previsão constitucional de repartição das receitas tributárias não altera a distribuição de competências, pois não

ADI 2405 / RS

influi na privatividade do ente federativo em instituir e cobrar seus próprios impostos, influenciando, tão somente, na distribuição da receita arrecadada.

Assim, o direito subjetivo do ente federativo beneficiado à participação no produto arrecadado, nos termos dos arts. 157 a 162 da Constituição Federal, somente existirá a partir do momento em que o ente federativo competente criar o tributo e ocorrer seu fato impositivo” (*Curso de direito constitucional*. 33ª ed. São Paulo, Atlas, 2017, p. 922).

Portanto, na conformidade do decidido no juízo cautelar, reputam-se constitucionais os dispositivos em análise.

2.12 – Arts. 131 a 133 da Lei 6.537/1973, com redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000.

“Art. 131 - Na hipótese em que o sujeito passivo promover ação judicial, visando à desconstituição do crédito tributário e a sentença do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul for favorável ao réu, a multa constante do Auto de Lançamento poderá ser reduzida em 30% (trinta por cento), caso haja desistência do recurso da referida sentença, e o pagamento, em moeda corrente nacional, do respectivo crédito tributário efetue-se de uma só vez, no prazo de trinta dias, contados do trânsito em julgado da sentença.

§ 1º - O disposto no "caput" aplica-se, também, para os casos em que o crédito tributário foi constituído em face de depósito judicial, após a propositura da ação judicial contra o Estado.

§ 2º - Nas hipóteses de conversões de depósitos judiciais em renda, aplicar-se-ão as disposições do "caput", dispensando-se eventuais diferenças de valores em função de índices de atualização monetária e de juros aplicados aos créditos tributários e aos respectivos depósitos.

§ 3º - O disposto no "caput" aplica-se, ainda, na hipótese de sentença de primeiro grau.”

ADI 2405 / RS

“Art. 132 - A multa constante do crédito tributário inscrito como Dívida Ativa poderá ser reduzida de 20% (vinte por cento), na hipótese de o devedor não oferecer embargos à ação de execução fiscal, e o respectivo pagamento, em moeda corrente nacional, ocorra de uma só vez no prazo fixado para oferecer o referido recurso.”

“Art. 133 - Aplicam-se, no que couber, as disposições dos arts. 1.025 e seguintes do Código Civil Brasileiro.”

O requerente sustenta a inconstitucionalidade da norma por ofensa aos princípios da razoabilidade e da eficiência, alegando que os dispositivos estariam “premiando” o devedor de tributos com favor fiscal em troca da desistência de recurso judicial, o que afrontaria, também, o art. 150, § 6º, c/c o art. 155, § 2º, XII, g, da CF.

No julgamento da medida cautelar, o Plenário da CORTE entendeu que as normas acima mencionadas não afrontariam o texto constitucional, ao entendimento de que:

“O **caput** e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 131, por sua vez, são tidos por ofensivos aos princípios da razoabilidade e da eficiência, por autorizarem a redução de multa nas circunstâncias descritas, além de encerrarem benefício fiscal não previsto em lei específica, como exigido no art. 150, § 6º, da CF e, no que concerne ao ICMS, favor fiscal não autorizado em Convênio.

Patente, entretanto, que a transação, meio de extinção do débito tributário, não se confunde com benefício fiscal, não estando sujeita, por isso, ao dispositivo constitucional invocado nem a autorização em Convênio.

A transação, por outro lado, implica, sempre, a redução da exigência fiscal ou de seus acessórios, tendo, no caso, por contrapartida, a realização imediata do débito tributário, resultado nem sempre alcançado na via judicial.”

ADI 2405 / RS

No caso dos autos, verifica-se que a lei gaúcha lançou mão do instituto da transação para pôr fim aos litígios judiciais envolvendo créditos tributários. Assim, conforme o referido instrumento, que necessariamente envolve concessões mútuas de ambas as partes, as disposições contidas na lei não se equiparam a benefício fiscal, principalmente no que diz respeito à redução da multa tributária, que possui um caráter acessório.

Assim, adoto as razões de decidir apresentadas no julgamento cautelar, no sentido de declarar que as normas em comento não violam o texto constitucional.

2.13 – Art. 3º da Lei 11.475/2000.

“Art. 3º - O “caput” do art. 1º da Lei nº 9.298, de 9 de setembro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - O Poder Executivo, decorridos 180 (cento e oitenta) dias, contados da inscrição como Dívida Ativa de crédito da Fazenda Pública Estadual, promoverá a emissão da respectiva Certidão de Dívida Inscrita e a remeterá para a cobrança judicial, respeitado o limite fixado no “caput” do artigo 2º desta lei.”

O requerente alega que a duplicação de prazo (de 90 para 180 dias) para remessa dos créditos inscritos em dívida ativa à cobrança judicial afronta o disposto nos arts. 37 e 61, § 1º, II, “e”, da Carta Magna.

Entendo que a duplicação de prazo em análise não tem o condão de causar interferência nas atribuições de órgãos da Administração Pública. Isso porque, além de se tratar apenas de aumento de prazo que já era previsto na legislação anterior, a edição de leis em assuntos de natureza tributária não possui reserva de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Da mesma forma, não merece prosperar o argumento de afronta ao princípio da eficiência (CF, art. 37), pois a norma em questão, como

ADI 2405 / RS

assentado pelo relator original da causa, Min. ILMAR GALVÃO, tem a finalidade de promover a extinção de crédito tributário, possibilitando a dação em pagamento, que é, sem dúvida, caminho mais célere para o adimplemento da obrigação tributária se comparada com o ajuizamento da ação de execução fiscal.

Desse modo, não há violação à Constituição.

2.14 – Art. 4º, caput, e § 1º, da Lei 11.475/2000.

“Art. 4º - Os créditos tributários inscritos como Dívida Ativa até 30 de abril de 1999, em cobrança administrativa ou judicial, poderão ser extintos mediante dação em pagamento de títulos públicos emitidos pelo Estado do Rio Grande do Sul e/ou pela União Federal.

§ 1º - A aceitação dos Títulos da Dívida Contratual Securitizada e da Dívida Agrária, de responsabilidade do Tesouro Nacional, deverão estar custodiados em conta mantida por pessoa jurídica na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos – CETIP.”

Na inicial, o requerente se insurge contra os dispositivos acima com os mesmos fundamentos utilizados para a inconstitucionalidade da utilização da dação em pagamento para a extinção dos créditos tributários. Acrescenta que a norma, em verdade, seria uma forma de compensação entre créditos, bem como a utilização de títulos federais como forma de dação em pagamento esbarraria nos princípios da eficiência e responsabilidade.

Não merecem prosperar os argumentos. Na conformidade do que ficou assinalado na decisão do eminente Min. ILMAR GALVÃO, as questões a respeito da dação em pagamento foram abordadas em tópico próprio, de forma que se remetem às fundamentações ali traçadas (item 2.1).

No tocante à alegação de violação aos princípios da eficiência e da responsabilidade do gestor com a coisa pública, como se viu nesta

ADI 2405 / RS

decisão, o legislador estadual lançou mão de medidas extintivas de crédito tributário como forma de evitar ou prolongar as demandas judiciais a respeito desses créditos. Assim, entendo que não há violação aos postulados da eficiência ou da responsabilidade com a coisa pública quando a legislação local visa a alternativas mais céleres para o adimplemento das obrigações tributárias.

3 – Procedência do pedido com a declaração de inconstitucionalidade dos artigos.

3.1 - Vício de iniciativa legislativa.

Inicialmente, é preciso tecer algumas considerações a respeito do art. 117 da Lei 6.537/1973 do Estado do Rio Grande do Sul, que sofreu alteração legislativa durante o trâmite da presente ação direta.

Originalmente, a Lei 11.475/2000, ora impugnada, previu a seguinte redação para o art. 117 em análise:

“Art. 117 - A aceitação da proposta de dação em pagamento, de transação ou de compensação compete, conforme o caso, ao Secretário de Estado da Fazenda ou ao Procurador- Geral do Estado.”

Posteriormente, o dispositivo legal sofreu alteração em seu texto com a edição da Lei 12.209/2004, passando a ser assim disposto:

“Art. 117 - A aceitação da proposta de dação em pagamento ou de transação compete, conforme o caso, ao Secretário de Estado da Fazenda ou ao Procurador-Geral do Estado.”

Como já se viu, nos casos em que ocorrer alteração legislativa de norma objeto de ação direta de inconstitucionalidade, deveria o requerente demonstrar, por meio de pedido de aditamento da inicial,

ADI 2405 / RS

eventual subsistência de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento do pedido por perda de objeto.

No entanto, como bem lembrado pela Procuradoria-Geral da República (doc. 33):

“(...) a alteração produzida pela Lei nº 12.209/2004 não é substancial, repetindo-se o vício de inconstitucionalidade formal (...). Assim, no tocante a este artigo, não pode ser considerada prejudicada a ação, devendo o pedido de declaração de alcançar o inciso XIII, do artigo 1º, da Lei Estadual nº 12.209/2004”.

De fato, não houve alteração substancial de sentido, pois a nova legislação apenas excluiu de seu texto o termo “compensação”, mantendo-se a acepção originalmente combatida pela petição inicial.

Portanto, o dispositivo em análise merece ter sua constitucionalidade examinada na presente hipótese.

Na inicial, o requerente alega que a lei impugnada contém vícios de iniciativa legislativa, ao argumento de que norma de origem parlamentar não poderia dispor sobre atribuições de órgãos da Administração Pública, em afronta ao enunciado dos arts. 61, § 1º, “e”, e 84, III, segunda parte, da Constituição Federal.

Pois bem, na ocasião do julgamento da medida cautelar, a CORTE suspendeu a eficácia dos dispositivos – abaixo citados em negrito –, por entender que houve vício formal de iniciativa legislativa para o tratamento das matérias:

“Art. 117 - A aceitação da proposta de dação em pagamento ou de transação compete, conforme o caso, ao Secretário de Estado da Fazenda ou ao Procurador-Geral do Estado.”

“Art. 122 – (...)”

Parágrafo único - O disposto no "caput" fica condicionado à declaração do interesse da administração pública que será

ADI 2405 / RS

definida por resolução da Comissão de Dação em Pagamento.”

“Art. 123 - A Comissão de Dação em Pagamento será formada pelos representantes dos seguintes órgãos ou entidades:

a) Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SARH);

b) Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA);

c) Procuradoria-Geral do Estado (PGE);

d) Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (SAA);

e) Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS);

f) Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL);

g) Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL).

Parágrafo único - Os representantes serão, conforme o caso, os Secretários de Estado ou Presidentes das Federações, ou pessoa por estes indicadas, ficando a presidência a cargo do representante da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, que terá o voto de desempate.”

“Art. 124 – (...)

§ 2º - A Comissão de Dação em Pagamento terá um prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da data do protocolo da proposta, para analisar e decidir as condições apresentadas pelo proponente, sendo que expirado este prazo sem a devida manifestação, importará em aceite presumido da proposta formalizada.

§ 3º - O prazo previsto no parágrafo anterior poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, a partir da solicitação de qualquer dos representantes da mencionada comissão.”

“Art. 125 - Proposta a dação, o bem oferecido será avaliado por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos

ADI 2405 / RS

Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos públicos da Administração Direta e Indireta.

(...)

§ 2º - A dação somente será efetivada com base na avaliação procedida nos termos deste artigo, desta cabendo recurso, uma única vez, à Comissão de Dação em Pagamento.”

“Art. 130 - Os créditos tributários em litígio judicial poderão ser extintos, total ou parcialmente, mediante transação com o Estado, sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado.

“Art. 1º (...)

IV – o “caput” do art. 98 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 98 - O mandato dos Juízes e de seus suplentes tem duração de 4 (quatro) anos, admitida uma recondução por igual período, ficando automaticamente prorrogado o último mandato com duração de 2 (dois) anos, e desde que observado o disposto no § 3º do artigo anterior.”

“Art. 4º (...)

§ 2º - O Poder Executivo, por meio da Comissão de Dação em Pagamento, prevista no art. 123 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com a redação dada por esta lei, estabelecerá a forma, o prazo e as condições em que se efetivará o pagamento na modalidade prevista no “caput” deste artigo, especificando, inclusive, os títulos que poderão ser objeto da modalidade de extinção do crédito tributário previsto neste artigo, bem como os valores pelos quais serão recebidos, tendo em vista os encargos e os prazos de vencimento, exceto os Títulos da Dívida Agrária que serão recebidos pelo Estado com desconto, sobre o valor de face, estabelecido em Decreto do Executivo, tendo por base portaria conjunta dos Ministros de Estado da Fazenda e da

ADI 2405 / RS

Previdência e Assistência Social.

“Art. 7º - A instalação da Comissão de Dação em Pagamento ocorrerá no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da publicação desta lei e reunir-se-á no mínimo uma vez por mês.

Parágrafo único - A Comissão de Dação em Pagamento terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua instalação, para publicar no Diário Oficial do Estado o seu regimento interno e as condições para aceitação de bens imóveis e títulos da dívida pública.”

Os dispositivos impugnados, de iniciativa parlamentar, ora criam órgãos para a Administração Pública, ora estabelecem competências para o Poder Executivo gaúcho ou para a Procuradoria-Geral do Estado.

Ao assim dispor, os artigos em análise usurpam iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação. Veja-se o teor do dispositivo constitucional referido:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da

ADI 2405 / RS

administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;**

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva". (grifo nosso)

A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.

1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.(ADI 2329, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe de 25/06/2010)".

ADI 2405 / RS

Ainda nesse sentido: ADI 3.792, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.211, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; ADI 3.169, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015; entre muitos outros julgados.

Além da criação de uma “comissão de dação em pagamento”, a qual envolveria a participação de diversos órgãos do Poder Executivo e entidades diversas, a lei impugnada determina ao Secretário de Fazenda e Procurador-Geral do Estado novas atribuições: (i) aceitação da proposta de dação em pagamento ou de transação; e (ii) poderes para transigir em litígios judiciais, no caso de transação feita com o Estado.

Há, assim, nítida interferência na estrutura e funcionamento de órgãos públicos sujeitos à direção superior do Poder Executivo ou da Procuradoria-Geral do Estado.

Com efeito, as atividades que constam nos dispositivos em questão influenciam na atuação e no funcionamento da administração gaúcha, implicam a alocação de servidores e serviços e, conseqüentemente, o dispêndio de verbas públicas, ferindo o comando constitucional posto no art. 61, § 1º, II, “e”.

Portanto, voto pela manutenção da cautelar deferida, no sentido de serem inconstitucionais os seguintes dispositivos: art. 117; parágrafo único do art. 122, em relação à expressão “*da Comissão de Dação em Pagamento*”; art. 123, *caput*, e alíneas “a” a “g”, e parágrafo único; §§ 2º e 3º do art. 124; art. 125, *caput*, no tocante à expressão “*por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos públicos da Administração Direta e Indireta*” e § 2º; art. 130, no tocante à expressão “*sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado*”, todos da Lei 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000; inciso IV do art. 1º; § 2º do art. 4º; art. 7º, *caput*, e parágrafo único, todos da Lei 11.475/2000.

3.2 - Independência/Separação dos poderes.

ADI 2405 / RS

O requerente alega a inconstitucionalidade da norma ao argumento de que a lei estadual, além de conter os vícios de iniciativa legislativa, também apresenta ofensa aos princípios da independência e separação dos poderes.

Assim, no que diz respeito ao art. 127, *caput*, e seus §§ 1º e 4º, bem como ao parágrafo único do art. 128 da Lei 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000, e também em relação ao art. 8º da mencionada Lei 11.475/2000, a CORTE concedeu medida cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos abaixo por entender que a lei gaúcha incorreu em inconstitucionalidade por indevida interferência na autonomia do Poder Executivo local. Em negrito, seguem os trechos que tiveram sua eficácia suspensa:

“Art. 127 - Somente poderá ser objeto de dação em pagamento, na hipótese de bem imóvel, quando o referido estiver desonerado, livre de qualquer ônus, situado neste Estado, desde que matriculado no Cartório de Registro de Imóveis, em nome do proprietário e, em se tratando de imóveis rurais, estes deverão ter, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total própria para a agricultura e/ou pecuária, **salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental.**

§ 1º - Os bens imóveis declarados patrimônios históricos e as áreas de preservação ecológica e/ou ambiental, por ato do Poder Executivo Federal e/ou Estadual, deverão ser aceitos obrigatoriamente e com prioridade sobre os demais, e sua avaliação deverá considerar os interesses ecológicos, ambiental, cultural e educacional, independente de seu estado de conservação.

§ 4º - Não poderão ser objeto de proposta de dação os imóveis locados ou ocupados a qualquer título.”

“Art. 128 (...)

Parágrafo único - Os imóveis assim recebidos, preferencialmente, deverão ser destinados em programas

ADI 2405 / RS

habitacionais de interesse social ou, ainda, em programas de assentamento agrário.”

“Art. 8º - O Poder Executivo deverá instituir um programa especial, junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, para concessão de financiamento, com prazo de até 60 (sessenta) meses, do montante excedente ao limite previsto no art. 114 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com redação que lhe foi dada por esta lei.”

Verifico que as normas impugnadas promoveram indevida interferência em matéria reservada a órgãos administrativos, em contrariedade ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).

A aceitação ou destinação de imóvel recebido por dação em pagamento de crédito tributário, bem como a imposição de instituir programa de financiamento na instituição bancária, inserem-se na ideia de atuação conforme os critérios de oportunidade e conveniência de governança, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, e, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF, aplicável aos Estados Membros em decorrência do princípio da simetria). Nesse sentido, o precedente firmado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 821, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 26/11/2015, assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao

ADI 2405 / RS

princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente.”

A Jurisprudência da CORTE censura legislações editadas com o propósito de delimitar o exercício de atribuições a encargo de órgãos administrativos, como é o caso. Cite-se, nesse sentido, o julgamento da ADI 776 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2006), no qual invalidada lei que vedara a fixação, pela Administração, de requisitos de idade para provimento de cargos públicos. Transcrevo o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Relator:

“**Ainda** que o legislador **disponha** do poder de conformação da atividade administrativa, **permitindo-se-lhe**, nessa condição, **estipular** cláusulas gerais e **fixar** normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, **não pode**, o Parlamento, em agindo “*ultra vires*”, exorbitar dos limites **que definem** o exercício de sua prerrogativa institucional.

Isso significa, portanto, **que refoge**, ao domínio normativo da lei em sentido formal, **veicular deliberações parlamentares** que visem a desconstituir, “*in concreto*”, procedimentos administrativos **regularmente** instaurados por órgãos do Poder Executivo, como resulta claro da norma legal ora referida.”

Nessa mesma linha: ADI 2.364-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001; ADI 3.075, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 4/11/2014; ADI 3.343, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 22/11/2011; e ADI 3.169, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015, assim ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE

ADI 2405 / RS

ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO.

1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.

2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.”

Como se viu, a Constituição não autoriza que um ato legislativo ingresse no domínio normativo atribuído pela Constituição aos órgãos administrativos, impedindo, assim, que o Poder Executivo atue conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, típicos de sua atividade administrativa. Caso admitida essa possibilidade, ficaria comprometido o próprio equilíbrio e harmonia entre os Poderes, tal como delineados pelo legislador constituinte.

Assim, entendo ser o caso de manter a cautelar deferida, declarando inconstitucionais: a expressão “*salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental*” do *caput* do art. 127 e seus §§ 1º e 4º; o parágrafo único do art. 128 da Lei 6.537/1973, todos com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000, e também o art. 8º da mencionada Lei 11.475/2000.

3.3 - Repartição de receitas.

A inicial também aponta violação de dispositivos constitucionais relacionados à repartição de receitas tributárias, por infringência aos arts. 157 a 163 da Constituição Federal, além dos princípios da razoabilidade, da eficiência e da responsabilidade do gestor da coisa pública.

Em relação aos artigos abaixo, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entendeu ter havido violação ao art. 158 da Constituição Federal, sob o entendimento de que a lei estadual do Rio Grande do Sul modificou a disciplina constitucional em relação à repartição das receitas tributárias. Os dispositivos que tiveram sua eficácia suspensa foram os seguintes:

ADI 2405 / RS

“Art. 114 - A extinção de crédito tributário prevista neste Título fica condicionado a que:

(...)

§ 3º - Na data da efetivação do respectivo registro no órgão competente, deverá ser creditado, à conta dos municípios, 25% (vinte e cinco por cento) do montante do crédito tributário extinto”. [Não se aplicando ao IPVA]

“Art. 4º (...)

§ 3º - Os títulos recebidos referentes às parcelas pertencentes aos municípios, previstas no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, serão convertidos em moeda corrente nacional e repassados a esses, pela Secretaria da Fazenda, no dia do resgate dos certificados.”

Por sua clareza, reproduzo o voto do relator original, Min. ILMAR GALVÃO, ao apreciar o pedido cautelar nesta ação. Assim, em relação ao § 3º do art. 114 da Lei 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000, sua Excelência assim votou:

“Revela-se plausível, nesse ponto, a alegação de inconstitucionalidade, na medida em que se impõe ao Estado o dever de transferir aos municípios 25% do crédito tributário extinto, na data da efetivação do registro da dação em pagamento no órgão competente, sem considerar que, na hipótese de ICMS a repartição da respectiva receita está sujeita a normas específicas, estabelecidas no parágrafo único do art. 158 da CF; enquanto que, no tocante ao IPVA, a quota dos municípios se eleva a 50% (art. 158, III).

De toda conveniência, pois, a suspensão da eficácia do dispositivo em referência no que toca ao IPVA (art. 114, § 3º)”

No tocante ao § 3º do art. 4º da Lei 11.475/2000, o Min. ILMAR GALVÃO assim dispôs:

ADI 2405 / RS

“Já o § 3º cuida de parcelas da arrecadação pertencentes aos municípios, prevendo que lhes será feito o repasse em dinheiro quando do resgate dos títulos. Tal norma deixa ao Estado a possibilidade de somente repassar aos Municípios os 25% do ICMS de que trata o art. 158, IV, da Constituição Federal quando do vencimento final dos títulos, que, por sua vez, podem ser negociados. Portanto, meu voto suspende a eficácia do § 3º do artigo sob enfoque”

Nesse sentido, a jurisprudência desta CORTE registra censura à legislação que imponha condições para a repartição das receitas tributárias, alterando o modelo de distribuição de receitas estabelecido no texto constitucional. Citem-se, por exemplo, os seguintes precedentes: (grifos aditados).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ICMS. PARCELA DEVIDA AOS MUNICÍPIOS. BLOQUEIO DO REPASSE PELO ESTADO. POSSIBILIDADE. **1. É vedado ao Estado impor condições para entrega aos Municípios das parcelas que lhes compete na repartição das receitas tributárias, salvo como condição ao recebimento de seus créditos ou ao cumprimento dos limites de aplicação de recursos em serviços de saúde (CF, artigo 160, parágrafo único, I e II).** 2. Município em débito com o recolhimento de contribuições previdenciárias descontadas de seus servidores. Retenção do repasse da parcela do ICMS até a regularização do débito. Legitimidade da medida, em consonância com as exceções admitidas pela Constituição Federal. 3. Restrição prevista também nos casos de constatação, pelo Tribunal de Contas do Estado, de graves irregularidades na administração municipal. Inconstitucionalidade da limitação, por contrariar a regra geral ditada pela Carta da República, não estando a hipótese amparada, *numerus clausus*, pelas situações excepcionais previstas. Declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 20 da Constituição do Estado de Sergipe. Ação julgada procedente em parte. (ADI 1106, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno,

ADI 2405 / RS

DJ de 13/12/2002)”

“REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS – PROGRAMAS DE INCENTIVO FISCAL – RETENÇÃO INDEVIDA DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS – INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEDENTES. O repasse da quota do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS devida aos Municípios – artigo 158, inciso IV, da Carta – não pode sujeitar-se a condição prevista em programa de benefício fiscal. (RE 770641 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 21/5/2014)”

Registre-se, ainda, que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sob o regime de repercussão geral (RE 572.762, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 5/9/2008), analisou essa matéria e firmou a seguinte tese jurídica: “A retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias”.

Portanto, mantenho a decisão cautelar no sentido de se considerar inconstitucional, com interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, o § 3º do art. 114 da Lei 6.537/1974, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000, apenas no que diz respeito ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), bem como o § 3º do art. 4º da Lei 11.475/2000.

3.4 - Conformidade com o julgamento das ADIs 2.059 e 2.126.

O requerente alega a inconstitucionalidade dos arts. 5º, *caput*, e parágrafo único, e 6º da Lei 11.475/2000, sob o fundamento de que legislação do Estado do Espírito Santo, de semelhante teor, foi suspensa por esta CORTE, quando do julgamento das ADIs 2.059 e 2.126.

Os arts. 5º, *caput*, e parágrafo único, e 6º da Lei 11.475/2000, objetos

ADI 2405 / RS

da presente ação direta, tiveram a eficácia suspensa quando da análise da medida cautelar. Abaixo a redação das normas:

“Art. 5º - O disposto no artigo anterior aplica-se, ainda, para os créditos de pessoas físicas perante o Estado do Rio Grande do Sul, decorrentes de sentença judicial transitada em julgado, proferida em processos onde se decidiu sobre direito de servidores públicos deste Estado, os quais forem cedidos a pessoas jurídicas de direito privado, após a expedição do respectivo precatório.

Parágrafo único - Os créditos contra o Estado, adquiridos nos termos deste artigo, serão utilizados, com plena e absoluta admissibilidade na compensação de tributos ou de qualquer débito fiscal.”

“Art. 6º - Os débitos decorrentes de operações financeiras junto à Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A poderão ser pagos ou abatidos com os créditos mencionados nos arts. 3º e 4º desta lei, desde que tais débitos tenham sido contraídos antes de 30 de junho de 1994 e estejam em cobrança judicial.”

De fato, verifico que a redação dos dispositivos ora impugnados em muito se assemelha às normas da Lei 5.742/1998 do Estado do Espírito Santo, conforme se vê abaixo:

“Art. 1º Os créditos de pessoas físicas perante o Estado do Espírito Santo decorrentes de sentença judicial transitada em julgado, proferida em processos onde se decidiu sobre direito de servidores públicos deste Estado, podem ser cedidos a pessoas jurídicas de direito privado, após a expedição do respectivo precatório.

Art. 2º Os débitos decorrentes de operações financeiras junto ao BANDES - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo e ao BANESTES - Banco do Estado do Espírito Santo, poderão ser pagos ou abatidos com os créditos mencionados no

ADI 2405 / RS

Art. 1º, desde que tais débitos tenham sido contraídos antes de 30 de junho de 1994 e estejam em cobrança judicial.

Parágrafo único - Havendo saldo remanescente, após a quitação dos débitos mencionados no “caput” deste artigo, este saldo não poderá ser utilizado pelo pagador como previsto no Art. 3º.

Art. 3º Os créditos contra o Estado, adquiridos nos termos desta Lei, serão utilizados, com plena e absoluta admissibilidade na compensação de tributos ou de qualquer débito fiscal, com fato gerador ocorrido até 30 de junho de 1994, executados ou não”.

Vejam-se as ementas das ADIs 2.059 e 2.126:

“LIMINAR - ADI - INFORMAÇÕES - DECURSO DO PRAZO. As informações de que cuida o artigo 10 da Lei nº 9.868/99 devem ser prestadas em cinco dias, prazo que, ultrapassado, viabiliza o exame do pedido de concessão de liminar. PRECATÓRIO - CESSÃO - TRIBUTO - LIQUIDAÇÃO DE DÉBITO. A previsão normativa de cessão de precatório e utilização subsequente na liquidação de débito fiscal conflitam, de início, com o preceito maior do artigo 100 da Constituição Federal. (ADI 2099 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/2003)

“SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA - OPERAÇÕES FINANCEIRAS - PRECATÓRIOS. De início, distancia-se do arcabouço normativo-constitucional norma de Estado federado prevendo a possibilidade de débitos existentes para com sociedades de economia mista serem satisfeitos mediante utilização de precatórios. Suspensão de eficácia do artigo 2º da Lei nº 5.742, de 6 de outubro de 1998, do Estado do Espírito Santo. (ADI 2126 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 28/4/2000)”

Por ocasião do julgamento da ADI 2.126-MC, de relatoria do

ADI 2405 / RS

eminente Min. MARCO AURÉLIO, sua Excelência consignou o seguinte:

“...Esta Corte veio a suspender a eficácia dos demais dispositivo da Lei n.º 5.742/98 do Estado do Espírito Santo, sendo que a Ação Direta de Inconstitucionalidade anterior — de n.º 2.099 — não envolveu o artigo 2º, ora em jogo, porquanto objeto de veto que acabou derrubado pela Assembléia. Na oportunidade, consignei:

"A relevância do pedido formulado faz-se presente. Relativamente ao vício de fundo, o preceito evocado é estrito aos Territórios. Sob o ângulo material, nota-se a colocação em plano secundário da moralizadora regra do artigo 100 da Carta da República, no que veio à balha para afastar, justamente, a quebra da isonomia, implementando-se tratamento igualitário observada a ordem cronológica de apresentação dos precatórios. A regência verificada, conquanto atenda à necessidade de o Estado liquidar os respectivos débitos, acaba por conduzir a um verdadeiro círculo vicioso. Em primeiro lugar, estimula a negociação dos precatórios, e, diante das notórias dificuldades de Caixa, ao que aponte, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.098, de São Paulo, como calote oficial, induz os titulares de precatórios a negociarem o título executivo com deságio. Uma vez realizada a cessão, aquele que o adquira liquidará dívida fiscal, deixando, assim, de recolher o valor em pecúnia. Esse procedimento afasta, iniludivelmente, a possibilidade de alcançar-se receita. Com isso, os demais credores do Estado, até mesmo aqueles que contam com o precatório relativo à dívida alimentícia, estarão prejudicados. Considere-se, para tanto, a diminuição de aportes e, portanto, da receita do próprio Estado. Há de caminhar-se, é certo, para a solução do quadro que se verifica, atualmente, em relação às unidades federadas e também à União, liquidando-se os débitos para com os cidadãos em geral. Não obstante,

ADI 2405 / RS

impõe-se o respeito ao que estabelecido na Carta da República e que é fator de equilíbrio, de segurança jurídica, nas relações entre cidadão e Estado.

Por tais razões, concedo a liminar pleiteada e suspendo, até a decisão final desta ação direta de inconstitucionalidade a eficácia da Lei n.º 5.742, do Estado do Espírito Santo, publicada no Diário Oficial de 7 de outubro de 1998."

Já agora, tem-se disciplina de obrigações à margem de princípios básicos da Carta da República. A um só tempo, adentrou-se o campo do direito civil para transformar-se em moeda de pagamentos precatórios.

Colocaram-se em plano secundário atos jurídicos perfeitos e acabados, no que, em relação a eles, tinha-se, até então, regência linear como ditado pelo artigo 173 da Constituição Federal.

Defiro a liminar e suspendo, até a decisão final desta ação direta de inconstitucionalidade, o preceito do artigo 2.º da Lei n.º 5.742, de 6 de outubro de 1998, do Estado do Espírito Santo, assim procedendo quanto à cabeça do artigo e ao respectivo parágrafo único."

Destaco que a constitucionalidade do art. 5º, *caput* e parágrafo único, da Lei Estadual 11.475/2000 será tratada em tópico adiante no voto, de modo que passo ao exame das disposições contidas no art. 6º da lei impugnada.

Primeiramente, cumpre registrar que a Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul foi extinta pelo Decreto 38.536, de 27 de maio de 1998, mas tal fato não esvazia o conteúdo da norma. Assim, tendo em vista que não houve a extinção do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, não fica prejudicada a análise do dispositivo em questão.

Na justificativa apresentada ao projeto de lei que deu origem à Lei 11.475/2000, o parlamentar autor da proposta ponderou o seguinte (Peça 6):

ADI 2405 / RS

“No sistema financeiro do Estado, Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, há dívidas antigas de difícil recebimento, tamanha foram as taxas de juros, multas, correções diversas e troca da moeda nacional. Entendemos que estes débitos devem ser objeto do benefício desta Lei, podendo ser eles resgatados com títulos da dívida pública da União e/ou do Estado, bem como por meio de precatórios do Estado do Rio Grande do Sul”.

Assim, na proposição legislativa, instituiu-se um modelo de compensação entre créditos tributários e débitos decorrentes de operações financeiras com os bancos públicos estaduais.

Como visto, no julgamento da medida cautelar, o dispositivo teve sua eficácia suspensa sob a justificativa da impossibilidade de utilização de precatórios para compensação de débitos.

Nesse ponto, entendo ser o caso de confirmação da medida cautelar, embora por outros fundamentos.

Apesar da redação do dispositivo não ser clara quanto ao destinatário da norma, vislumbra-se que o legislador estadual pretendeu instituir um sistema de compensação de precatórios com *dívidas decorrentes de operações financeiras junto à Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A*, com a finalidade de diminuir a inadimplência perante os bancos públicos.

No que diz respeito ao instituto da compensação, o Código Civil prevê as seguintes regras:

“Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.

Art. 369. A compensação efetua-se entre dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis.”

Analisando a norma em questão, é possível verificar o envolvimento de ao menos três pessoas distintas: (i) o credor do precatório; (ii) a Fazenda Pública estadual devedora; e (iii) a Caixa Econômica Estadual do

ADI 2405 / RS

Rio Grande do Sul e/ou o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A na condição de credores de dívida oriunda de operação financeira. A lei estabelece que a compensação ocorrerá desde que os decorrentes de operações financeiras com a Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A tenham sido contraídos antes de 30 de junho de 1994 e estejam em cobrança judicial.

No entanto, ao dispor dessa maneira, alterando a sistemática estabelecida pelo Código Civil no que toca ao instituto da compensação, verifico que a lei estadual tratou de tema relacionado ao Direito Civil, invadindo a competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). No mesmo sentido, os seguintes precedentes desta CORTE: ADI 4.228, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2018; ADI 3.207, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2018; ADI 3.605, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 13/9/2017.

Assim como consignado pelo relator original da presente demanda, embora por fundamento diverso, confirmo a medida cautelar para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul.

4 – Confirmação da medida cautelar em menor extensão.

Como registrado no tópico anterior, o art. 5º, *caput* e parágrafo único, da Lei Estadual 11.475/2000 teve sua eficácia suspensa quando do julgamento da medida cautelar da presente ação, sob o fundamento de impossibilidade de utilização de precatórios para a quitação de débitos fiscais.

Dirirjo, nesse ponto, do julgamento cautelar, entendendo pela possibilidade da utilização de precatórios para a quitação de débitos fiscais.

A propósito, reporto-me à doutrina especializada sobre o tema:

“(…) há impeditivos de ordem constitucional para a compensação nos moldes do CTN? A resposta deve ser

ADI 2405 / RS

negativa. Não há, na CRFB, vedação sobre a compensação prevista no CTN como espécie de extinção do crédito tributário. Em outras palavras, nos termos da legislação federal, regional e local, será autorizada a compensação, nos limites previstos no CTN (nos termos do art. 155, §2º, XII, C, CRFB)

É indubitável, entretanto, que o ato de aquiescência da compensação seja voluntário por parte do devedor privado e que atenda às normas de contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, sem prejuízo aos entes federativos que recebam recursos decorrentes da previsão constitucional de repartição de tributos (diretamente ou por meio de fundos). (...) (EGON BOCKMANN MOREIRA *et al.*, *Precatórios – O seu novo regime jurídico: A visão do Direito Financeiro, integrada ao Direito Tributário e ao Direito Econômico*. 2ª ed., São Paulo, 2019, p. 103)”.

Quando da edição da lei impugnada, não havia, na Constituição Federal, dispositivo vedando a possibilidade da compensação de débitos tributários com precatórios.

Observo, aliás, que, posteriormente, com a promulgação da EC 30/2000, a qual alterou a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescentou o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais, o legislador constituinte estabeleceu que, atendidas determinadas condições, as parcelas de precatórios teriam, *se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora* (ADCT, art. 78, § 2º). Nesse sentido, esta CORTE reputou constitucional lei do Estado de Rondônia que autorizou a compensação de crédito tributário com débito fiscal pendente de pagamento do ente devedor, conforme ementa abaixo:

“CONSTITUCIONAL. PRECATÓRIO. COMPENSAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO COM DÉBITO DO ESTADO DECORRENTE DE PRECATÓRIO. C.F., art. 100, art. 78, ADCT, introduzido pela EC 30, de 2002. I. - Constitucionalidade da Lei

ADI 2405 / RS

1.142, de 2002, do Estado de Rondônia, que autoriza a compensação de crédito tributário com débito da Fazenda do Estado, decorrente de precatório judicial pendente de pagamento, no limite das parcelas vencidas a que se refere o art. 78, ADCT/CF, introduzido pela EC 30, de 2000. II. - ADI julgada improcedente. (ADI 2.851, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 3/12/2004)

Com relação ao tema, foi depois editada a EC 62/2009, a qual acrescentou os §§ 9º e 10 ao art. 100 da Constituição, prevendo o seguinte:

“§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos”.

Porém, os dispositivos da EC 62/2009 foram objeto de impugnação nesta CORTE por meio das ADIs 4.357 e 4.425. Na ocasião, houve a declaração da inconstitucionalidade da compensação prevista na redação dos §§ 9º e 10 do art. 100 do texto constitucional. Veja-se a ementa do julgado:

“(…) 4. O regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV),

ADI 2405 / RS

desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput). (...). (ADI 4425, Rel. Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2013)”.

No entanto, no julgamento da Questão de Ordem levantada nas ADIs 4.357 e 4.425, o Plenário deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL mitigou o entendimento anterior, modulando os efeitos da declaração de inconstitucionalidade nos seguintes termos:

“(…) 4. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

5. Durante o período fixado no item 2 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT).

6. Delega-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.

ADI 2405 / RS

7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

(ADI 4425 QO, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)”.

Portanto, embora a CORTE tenha assentado a inconstitucionalidade da compensação *compulsória* de dívidas fiscais com precatórios, ficou assentada a validade das operações realizadas até 25/3/2015. Nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS. ARTIGO 100, PARÁGRAFOS 9º E 10, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EMENDA CONSTITUCIONAL 62/2009. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 4.357 E ADI 4.425. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS. ADI 4.425-QO. VALIDADE DAS COMPENSAÇÕES REALIZADAS ATÉ 25.03.2015. INAPLICABILIDADE ÀS COMPENSAÇÕES JUDICIALMENTE INDEFERIDAS, AINDA QUE PLEITEADAS EM DATA ANTERIOR AO JULGAMENTO DA QUESTÃO DE ORDEM. NÃO CONFIGURAÇÃO DE COMPENSAÇÃO REALIZADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (ARE 721.394 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 4/8/2017)

Agravo regimental na reclamação. Pedido de compensação de débito inscrito em dívida ativa antes 25/3/2015 com precatório da respectiva Fazenda Pública rejeitado administrativamente. Pretensão de sobrestamento da execução fiscal até que o CNJ edite norma que viabilize novas compensações. ADI nº 4.425/DF-QO. Ausência de aderência estrita entre o objeto da reclamação e o paradigma da Corte. Agravo regimental não provido. 1. Os efeitos da declaração de

ADI 2405 / RS

inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009 na ADI nº 4.425/DF foram modulados tão somente para assegurar a eficácia de compensações efetivamente realizadas até 25/3/2015, hipótese não verificada na execução fiscal dos presentes autos. 2. A ADI nº 4.425/DF, no que diz respeito à possibilidade de novas compensações de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25/3/2015, possui aplicabilidade restrita à instituição de mero objeto de estudo no CNJ para diagnóstico da viabilidade de novas compensações e eventual propositura de norma regulamentadora. 3. A aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo das decisões paradigmas é requisito de admissibilidade da reclamação constitucional. 4. Agravo regimental não provido. (Rcl 24.855 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 15/2/2017)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. DISPENSA DE CITAÇÃO. MANUTENÇÃO DO ATO RECLAMADO. COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS ALIMENTARES COM DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. ART. 78, § 2º, DO ADCT. ADIS 4.357 E 4.425. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA. 1. No julgamento da modulação dos efeitos das ADIs 4.357 e 4.425, entre outras disposições, o STF afirmou a validade de compensações realizadas com precatórios com base na EC nº 62/2009, até 25.03.2015. 2. Não guarda relação de aderência estrita com aquele julgado decisão que afirma a impossibilidade de compensação de débito tributário com precatório alimentar cedido, com base no art. 78, caput e § 2º, do ADCT, dispositivos estes que não foram objeto das ADIS 4.357 e 4.425. 3. Agravo regimental desprovido, com aplicação da multa do art. 1.021, §§ 4º e 5º do CPC/2015. (Rcl 24.074 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 10/11/2016)''

Oportuno mencionar, ainda, que o legislador constituinte, atento ao que foi decidido pelo STF nessa matéria, promulgou as Emendas Constitucionais 94/2016 e 99/2017, prevendo o regime de compensação de

ADI 2405 / RS

precatórios com débitos de natureza tributária ou de outra natureza, desde que inscritos em dívida ativa até 25/3/2015, *observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado*. Confirmam-se os dispositivos do ADCT:

“Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

(...)

Art. 105. Enquanto vigor o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

§ 1º Não se aplica às compensações referidas no caput deste artigo qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão nas respectivas leis o disposto no caput deste

ADI 2405 / RS

artigo em até cento e vinte dias a partir de 1º de janeiro de 2018.

§ 3º Decorrido o prazo estabelecido no § 2º deste artigo sem a regulamentação nele prevista, ficam os credores de precatórios autorizados a exercer a faculdade a que se refere o caput deste artigo”.

Faço essa atualização histórica, a qual me parece explicita a possibilidade de compensação de débitos tributários com créditos oriundos de precatórios, observados determinados contornos normativos.

Entendo, de todo modo, que o texto da Constituição Federal vigente quando da norma impugnada, embora não se referisse explicitamente à possibilidade de compensação, também não a proibia.

Na hipótese dos autos, a lei estadual permitiu, em relação aos créditos tributários inscritos em dívida ativa até 30/4/1999, que precatórios de *peças físicas perante o Estado do Rio Grande do Sul, decorrentes de sentença judicial transitada em julgado, proferida em processos onde se decidiu sobre direito de servidores públicos deste Estado, os quais forem cedidos a pessoas jurídicas de direito privado, após a expedição do respectivo precatório* pudessem ser utilizados em compensação aos débitos fiscais.

Não se tratou de mecanismo de compensação compulsória.

Desse modo, não confirmo a cautelar nesse ponto, e declaro a constitucionalidade do art. 5º, *caput* e parágrafo único, da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul.

5 – Conclusão:

Diante do exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE A AÇÃO DIRETA, e, na parte conhecida, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR EM MENOR EXTENSÃO e JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a ação, declarando como INCONSTITUCIONAIS, com interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, o § 3º do art. 114, com relação ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); bem como o art. 117; a expressão “*da Comissão de Dação em Pagamento*” contida no parágrafo único do art. 122; o *caput* do art. 123, as alíneas “a”, “b”, “c”,

ADI 2405 / RS

“d”, “e”, “f”, e “g”, e parágrafo único; os §§ 2º e 3º do art. 124; a expressão “por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos públicos da Administração Direta e Indireta”, conforme o *caput* do art. 125; o § 2º do art. 125; a expressão “salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental”, conforme o *caput* do art. 127; os §§ 1º e 4º do art. 127; o parágrafo único do art. 128; a expressão “sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado” do art. 130; todos da Lei estadual 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; e ainda o art. 98 da Lei 6.537/1973, na redação dada pelo inciso IV do art. 1º da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; a expressão “por meio da Comissão de Dação em Pagamento, prevista no art. 123 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com a redação dada por esta lei”, veiculada pelo § 2º do art. 4º da Lei 11.475/2000; o § 3º do art. 4º; o art. 6º; o *caput* do art. 7º e parágrafo único; e o art. 8º, todos da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; mantidos os demais dispositivos atacados.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.405

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta e, nessa parte, confirmou a medida cautelar em menor extensão e julgou parcialmente procedente o pedido, declarando como inconstitucionais, com interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, o § 3º do art. 114, com relação ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); bem como o art. 117; a expressão "da Comissão de Dação em Pagamento" contida no parágrafo único do art. 122; o caput do art. 123, as alíneas a, b, c, d, e, f e g, e parágrafo único; os §§ 2º e 3º do art. 124; a expressão "por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos públicos da Administração Direta e Indireta", conforme o caput do art. 125; o § 2º do art. 125; a expressão "salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental", conforme o caput do art. 127; os §§ 1º e 4º do art. 127; o parágrafo único do art. 128; a expressão "sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado" do art. 130; todos da Lei estadual nº 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei nº 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; e, ainda, o art. 98 da Lei nº 6.537/1973, na redação dada pelo inciso IV do art. 1º da Lei nº 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; a expressão "por meio da Comissão de Dação em Pagamento, prevista no art. 123 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com a redação dada por esta lei", veiculada pelo § 2º do art. 4º da Lei nº 11.475/2000; o § 3º do art. 4º; o art. 6º; o caput do art. 7º e parágrafo único; e o art. 8º, todos da Lei nº 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; mantidos os demais dispositivos atacados, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 13.9.2019 a 19.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário