



**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**A CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO
BRASIL - CNA**, entidade sindical de grau superior, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.582.750/0001-78, estabelecida no SGAN, Quadra 601, Módulo “K”, Ed. Antonio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-021, Brasília/DF, por seus advogados infra-assinados, procuração anexa, com endereço profissional no SGAN, Quadra 601, Módulo “K”, Ed. Antonio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-021, Brasília/DF, endereço que indica para os fins do art. 77, V, do CPC, vem, com fulcro no artigo 102, I, “a” e “p”, da Constituição da República e na Lei 9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO
LIMINAR DE MEDIDA CAUTELAR**

em face do artigo 25 da Lei n. 13.606/2018 (que adicionou os artigos 20-B, §3º, II, e 20-E na Lei Federal n. 10.522/02), elaborada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, pelas razões a seguir.

I. OBJETO DA AÇÃO

De acordo com o art. 102, I, a, da CRFB/88¹, caberá Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole o texto constitucional.

¹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou

O objeto dessa Ação Direta de Inconstitucionalidade é o art. 25 da Lei Federal n. 13.606/2018, que *“institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências”*.

Essa legislação, que tratou basicamente da possibilidade de renegociação das dívidas dos produtores rurais, trouxe diversas inovações legislativas em outras leis, entre elas a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Nesse contexto, por força do artigo 25 da Lei n. 13.606/2018, a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passou a vigorar com os seguintes novos dispositivos:

“Art. 25. A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 20-B, 20-C, 20-D e 20-E:

Art. 20-B. Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados

§ 1º A notificação será expedida por via eletrônica ou postal para o endereço do devedor e será considerada entregue depois de decorridos quinze dias da respectiva expedição.

estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 2º Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública.

§ 3º Não pago o débito no prazo fixado no caput deste artigo, a Fazenda Pública poderá:

I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; e

II - averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.”

“Art. 20-C. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderá condicionar o ajuizamento de execuções fiscais à verificação de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis, desde que úteis à satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados.

Parágrafo único. Compete ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional definir os limites, critérios e parâmetros para o ajuizamento da ação de que trata o **caput** deste artigo, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.”

“Art. 20-D. (VETADO).”

“Art. 20-E. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editará atos complementares para o fiel cumprimento do disposto nos arts. 20-B, 20-C e 20-D desta Lei.”

Ocorre que os novos artigos 20-B, §3º, II, e 20-E da Lei n. 10.522/2002 estabelecem que a Administração Pública, por meio da

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, regule e decrete a indisponibilidade de bens do particular, violando frontalmente o texto constitucional.

Como será demonstrado, os dispositivos acima mencionados violam diretamente os seguintes dispositivos constitucionais: 1º; 2º; 5º, caput, XXII, XXIII, XXXV, LIV e LV; 60, §4º, I; 131 e 146, III, b; 170, II e III; 184 a 191; além de atentar contra os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Desse modo, diante dos vícios de inconstitucionalidade formal e material que inquinam os arts. 20-B, §3º, II, e 20-E da Lei 10.255/02, adicionados pelo art. 25 da Lei n. 13.606/2018, a declaração de incompatibilidade dos referidos dispositivos com a Lei Maior é medida que se impõe.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA ESPECIAL DA CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA é legitimada ativa para a propositura da ADI conforme dispõe o art. 103, IX, da CRFB/88 (**ADI 1.599-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa**).

Ressalte-se, ainda, que a CNA atende o art. 535, §4º,² da Consolidação das Leis do Trabalho, uma vez que é formada por Federações de Agricultura e Pecuária presentes em todos os Estados-membros e no Distrito Federal, além de ser reconhecida, pelo Decreto n. 53.516/1964³, como “*entidade sindical de grau superior, coordenadora dos interesses econômicos da agricultura, da pecuária e similares, da produção extrativa rural, em todo o território nacional*”.

² Art. 535 - As Confederações organizar-se-ão com o mínimo de 3 (três) federações e terão sede na Capital da República. § 4º - As associações sindicais de grau superior da Agricultura e Pecuária serão organizadas na conformidade do que dispuser a lei que regular a sindicalização dessas atividades ou profissões.

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D53516.htm

Assim, a autora respeita o requisito da representatividade de “âmbito nacional”, tal como requerido pelo texto constitucional (art. 103, IX) e pela jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Federal (ADI-MC n. 403/SP⁴).

Assevera-se, ainda, que todas as Federações que integram a CNA possuem interesses homogêneos, principalmente no que tange à defesa dos direitos dos produtores rurais de pequeno, médio e grande porte (art. 3º, I, do Estatuto da CNA).

Quanto ao requisito da **pertinência temática**, que se traduz na necessidade de demonstração da relação de abrangência dos objetivos estatutários das Confederações e o objeto da norma impugnada (ADI-MC n. 1.157, rel. Min. Celso de Mello), é necessário mencionar que o dispositivo aqui objurgado (art. 25 da Lei n. 13.606/2018) faz parte do corpo de norma legal que trata prioritariamente sobre o Programa de Regularização Tributária e Rural – PRR, direcionado especificamente aos produtores rurais (empregadores rurais pessoa física e jurídica).

Assim, observando o art. 3º, II, do Estatuto da CNA⁵, que trata dos objetivos da entidade, é possível estabelecer que a defesa dos direitos e interesses dos produtores rurais está diretamente ligada à necessidade de se questionar os arts. 20-B, §3º, II, e 20-E da Lei n. 10.522/02, acrescidos pelo art. 25 da Lei n. 13.606/2018, que dispõem sobre a possibilidade de a União, administrativamente, decretar a indisponibilidade de bens do devedor.

⁴ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM”. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. TRANSPORTE DE TRABALHADORES URBANOS E RURAIS. SEGURANÇA DO TRABALHO. 1. **A Confederação Nacional da Agricultura, C.N.A., tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX, da Constituição Federal)**. (...)”.

⁵ Art. 3º - A CNA tem por objetivos: (...) II. representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Setor Agropecuário.

O fato de tais dispositivos estarem presentes na Lei que institui o Programa de Regularização Tributária Rural - PRR, dispõe diretamente sobre interesses dos membros da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, e é entendido como um indicativo, por parte do Poder Público, de que os produtores rurais são o principal alvo da medida arbitrária prevista no art. 20-B, §3º, II, e 20-E da Lei n. 10.522/2002, adicionados pelo art. 25 da Lei n. 13.606/2018.

Destarte, a previsão de decretação, administrativa, da indisponibilidade dos bens dos produtores rurais atinge a todos os integrantes desta Confederação.

Portanto, ante o exposto, estão preenchidos todos os requisitos necessários para a configuração da legitimidade ativa da Confederação da Agricultura e da Pecuária do Brasil – CNA.

III. DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS VIOLADAS E DAS INCONSTITUCIONALIDADES PRESENTES NO ARTIGO 25 DA LEI N. 13.606/2018

As leis podem ser declaradas inconstitucionais por vícios de forma e de conteúdo. Anota-se, desde logo, que os arts. 20-B, §3º, II, e 20-E, da Lei n. 10.522/02, adicionados pela Lei n. 13.606/2018, estão maculados por ambos os vícios.

O vício formal está configurado à medida que não se respeitou a espécie legislativa que deveria tratar sobre garantias ao crédito tributário e sobre a organização e funcionamento da Advocacia-Geral da União – AGU, visto que os artigos 131 e 146, III, “b” da Carta da República dispõem:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e

funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

(...)

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

Destarte, verifica-se que qualquer norma geral sobre matéria tributária que trate sobre crédito tributário deve ser da espécie legislativa lei complementar. No mesmo sentido deve ser o tratamento dispendido às normas que tratam da organização e do funcionamento da AGU.

A lei complementar difere da lei ordinária por dois motivos. Primeiro, é regida pelo princípio da reserva de lei complementar. Em segundo lugar, depende de quórum qualificado de maioria absoluta⁶ para ser aprovada (art. 69 da CRFB), ou seja, depende de maior debate e legitimidade para aprovação, já que, em regra disciplina matérias sensíveis sob o ponto de vista do Estado Democrático de Direito e do princípio Republicano, como, por exemplo: a LC n. 35/79 (LOMAN), a LC n. 75/93 (LOMPF). A doutrina assim diferencia:

“Assim, as leis complementares encontram no sistema constitucional o respectivo campo material predefinido (competência), sob a forma de matérias sujeitas ao princípio de reserva da lei complementar (pressuposto material) e são

⁶ Isto é, no mínimo 257 Deputados Federais, na Câmara dos Deputados, e 36 Senadores da República, no Senado Federal.

aprovadas por maioria absoluta (pressuposto formal, art. 69, CF). Eis o quanto as diferem das leis ordinárias.⁷”

“Fácil notar, pois, que a lei complementar conserva âmbito material próprio, exclusivo, expressa e taxativamente delimitado no texto constitucional. Por outras palavras, essa espécie normativa atua numa faixa de incidência que demarca autêntico monopólio normativo-material, uma vez que a matéria constitucionalmente reservada à lei complementar só pode ser validamente disciplinada por lei complementar, sendo inconstitucional a incidência de medidas provisórias, leis ordinárias e delegadas, decretos e resoluções legislativas nesse âmbito regulatório de reserva exclusiva.”⁸

Portanto, como será demonstrado, lei ordinária não pode dispor de matéria cuja competência é exclusiva de lei complementar (ADI n. 3.508/MS, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Já em relação às inconstitucionalidades materiais, é necessário dizer que o princípio fundamental da separação de poderes (art. 2º da CRFB), os princípios da isonomia (art. 5º, caput, da CRFB), da proporcionalidade e da razoabilidade, do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CRFB), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, XXXV e LV, da CRFB) e o direito fundamental à propriedade privada (arts. 5º, XXII e XXIII, e 170, II e III, da CRFB), principalmente do produtor rural representado por esta Confederação (art. 5º, XXII e XXIII, c/c arts. 184-191, todos da CR/88), são frontalmente violados, conforme demonstrado a seguir.

⁷ Heleno Torres. Comentário ao art. 146 da Constituição da República. Livro Comentários à Constituição do Brasil, de Gilmar Ferreira Mendes, Ingo W. Sarlet, Lenio Luiz Streck, J. J. Gomes Canotilho, 1ª ed., 2ª tiragem.

⁸ André Puccinelli Júnior, Curso de Direito Constitucional, 3ª ed., p. 575.

III.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 1º; 60, §4º, I; 131 E 146, III, ‘B’, DA CARTA MAGNA

Como mencionado alhures, lei ordinária não pode dispor sobre matéria cuja competência está restrita ao âmbito da lei complementar (ADI n. 3.508/MS).

No caso dos arts. 20-B, §3º, II, e 20-E da Lei n. 10.522/02, adicionado pelo art. 25 da Lei Federal n. 13.606/2018, lei ordinária, há clara violação aos artigos 131 e 146, III, “b”, da Constituição da República.

Inicialmente, quanto à violação ao artigo 131, *caput*, da CR/88, é necessário ressaltar que os arts. 20-B, §3º, II, e 20-E da Lei n. 10.522/2002, adicionados pelo art. 25 da Lei n. 13.606/2018, atribuem mais uma competência à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, cuja organização deveria ter sido regulada por lei complementar.

Isso porque o artigo 131 da Carta da República estabelece que a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União e, por consequência, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, só podem ser feitos por **lei complementar**.

Exatamente por isso que foi editada a Lei Complementar n. 73/1993, que no seu art. 2º, I, “b”⁹, traz a PGFN como um dos órgãos da AGU, e, nos arts. 12-13, especifica as atribuições da PGFN.

Portanto, diante da previsão legal (art. 2º, I, “b”, da LC n. 73/93) de que a PGFN é órgão da AGU e da previsão constitucional de que compete à PGFN a representação da União para cobrança da dívida ativa de natureza tributária (art. 131, §3º, CRFB), somente lei complementar poderia cuidar das atribuições e competências da PGFN. Esse entendimento, inclusive, está presente na própria jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que entende

⁹ **Art. 2º** - A Advocacia-Geral da União compreende: **L**- órgãos de direção superior: **a**) o Advogado-Geral da União; **b**) a **Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional**;

que somente Lei Complementar pode regular a organização de órgãos que representem a União judicial e extrajudicialmente (RE n. 602.381/AL).

Os 12 e 13 da LC n. 73/93¹⁰ não trazem previsão de que compete à PGFN atos de execução da dívida ativa de natureza tributária da União. Os dispositivos mencionam apenas a competência de apuração e certeza da dívida e a **representação** da União nas ações de execução da dívida ativa e demais demandas de natureza fiscal. Destarte, não há menção alguma de que compete à PGFN, antes de instaurado o devido processo judicial de cobrança da dívida tributária, a atribuição de realizar atos de restrição patrimonial como a indisponibilidade de bens presente no art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/02.

Desse modo, se é interesse do Poder Executivo que se expanda as atribuições da PGFN, a lei complementar, por expressa disposição do texto constitucional e pelo entendimento deste STF, seria o caminho correto.

Além da violação à Carta Magna supracitada, é necessário ressaltar que há outro vício de inconstitucionalidade formal presente no art. 25 da Lei n. 13.606/18.

Conforme expressa disposição constitucional, apenas lei complementar pode dispor acerca de matérias gerais de natureza tributária, principalmente quando se referir ao crédito tributário (art. 146, III, “b”, CRFB/88¹¹). Não por outro motivo foi editada a LC n. 118/2005, que alterou o

¹⁰ **Art. 12** - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente: **I**- apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial; **II**- representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário; **III**- (VETADO) **IV**- examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial; **V**- representar a União nas causas de natureza fiscal. **Parágrafo único** - São consideradas causas de natureza fiscal as relativas a: **I**- tributos de competência da União, inclusive infrações à legislação tributária; **II**- empréstimos compulsórios; **III**- apreensão de mercadorias, nacionais ou estrangeiras; **IV**- decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal; **V**- benefícios e isenções fiscais; **VI**- créditos e estímulos fiscais à exportação; **VII**- responsabilidade tributária de transportadores e agentes marítimos; **VIII**- incidentes processuais suscitados em ações de natureza fiscal. **Art. 13** - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados. **Parágrafo único**. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional rege-se pela presente Lei Complementar.

¹¹ Art. 146. Cabe à lei complementar: (...) III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (...) b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

Código Tributário Nacional e adicionou o art. 185-A, que possui a seguinte redação:

Art. 185-A. Na hipótese de o **devedor tributário, devidamente citado, não pagar nem apresentar bens à penhora no prazo legal e não forem encontrados bens penhoráveis, o juiz determinará a indisponibilidade de seus bens e direitos**, comunicando a decisão, preferencialmente por meio eletrônico, aos órgãos e entidades que promovem registros de transferência de bens, especialmente ao registro público de imóveis e às autoridades supervisoras do mercado bancário e do mercado de capitais, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a ordem judicial. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

§ 1º **A indisponibilidade de que trata o caput deste artigo limitar-se-á ao valor total exigível, devendo o juiz determinar o imediato levantamento da indisponibilidade dos bens ou valores que excederem esse limite.** (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

2º Os órgãos e entidades aos quais se fizer a comunicação de que trata o caput deste artigo enviarão imediatamente ao juízo a relação discriminada dos bens e direitos cuja indisponibilidade houverem promovido. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

Assim, percebe-se que a indisponibilidade de bens, no âmbito de cobrança da Certidão de Dívida Ativa – CDA, já foi regulamentada pela devida lei complementar, prevendo, inclusive a **reserva de jurisdição**¹².

Desse modo, o art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/02 (adicionado pelo art. 25 da Lei n. 13.606/18 – lei ordinária), ao prever a possibilidade de

¹² Somente o Poder Judiciário pode decretar a indisponibilidade de bens.

decretação de indisponibilidade de bens do devedor no âmbito administrativo, chamada também de averbação pré-executória, revoga tacitamente o previsto no art. 185-A do CTN, instituído por lei complementar.

Ora, se determinada matéria só pode ser regulada por lei complementar, por simples analogia é possível entender que somente outra lei complementar pode revogar a disposição anterior feita por tal espécie normativa¹³. Jamais, destarte, poderia lei ordinária esvaziar por completo comando legal disciplinado e reservado à lei complementar, como ocorre na situação tratada nesta ação.

Ademais, diferentemente do que dispõe o art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/02, o art. 185-A do CTN traz diversos requisitos para que se cerceie o direito de propriedade do devedor. Além de ser necessária a prévia instauração do competente processo judicial, há a obrigatoriedade de observância dos seguintes requisitos definidos pelo STJ no Tema 714 dos Repetitivos:

“(i) citação do devedor tributário; (ii) inexistência de pagamento ou apresentação de bens à penhora no prazo legal; e (iii) a não localização de bens penhoráveis após esgotamento das diligências realizadas pela Fazenda, caracterizado quando houver nos autos (a) pedido de acionamento do Bacen Jud e consequente determinação pelo magistrado e (b) a expedição de ofícios aos registros públicos do domicílio do executado e ao Departamento Nacional ou Estadual de Trânsito - DENATRAN ou DETRAN¹⁴”

Desse modo, observa-se que a espécie normativa correta para a regulação das normas gerais de direito tributário, especificamente no que tange

¹³ “Corolário dessa conclusão, somente lei complementar, na função de ‘norma geral’, poderá revogar uma outra “norma geral”. Não basta ser lei complementar, portanto. É preciso que esteja dirigida para o fim de modificar a norma com essa função no ordenamento.” - Heleno Torres. Comentário ao art. 146 da Constituição da República. Livro Comentários à Constituição do Brasil, de Gilmar Ferreira Mendes, Ingo W. Sarlet, Lenio Luiz Streck, J. J. Gomes Canotilho, 1ª ed., 2ª tiragem. E Regina Helena da Costa, Curso de Direito Tributário, 5ª ed., p. 321.

¹⁴ REsp n. 1.377.507/SP, leading case do Tema 714 dos Repetitivos.

ao crédito tributário, estabeleceu verdadeira reserva de jurisdição com condicionamento a diversos requisitos. **Não poderia, portanto, mera lei ordinária dispor de maneira diversa, já que lhe falta competência para tanto.** Outro não é o entendimento desta Corte Constitucional, vide ADI n. 124/SC e os precedentes que deram origem ao verbete da Súmula Vinculante n. 8¹⁵.

Ressalte-se, ainda, que, como já mencionado, a imprescindibilidade de lei complementar se deve, também, à complexidade da matéria e à necessidade de se tratar isonomicamente todos os créditos tributários, vedando-se o estabelecimento de preferências entre os créditos dos diferentes entes federados. Portanto, observa-se que lei ordinária não pode, em hipótese alguma, legislar sobre matéria privativa de ser disciplinada por lei complementar.

Assim, observa-se que o adicionou a garantia da averbação pré-executória na Lei que trata somente do crédito tributário da União. Portanto, diferentemente do que faz o art. 185-A do CTN, aplicável a todas as Fazendas Públicas, o art. 20-B é aplicável somente à Fazenda Pública Federal.

Desse modo, essa discriminação fere o pacto federativo (art. 1º da CR/88¹⁶), haja vista que estabelece privilégio em favor da União que não é previsto para os demais entes federados. Favorece-se, portanto, a arrecadação da União em detrimento da arrecadação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal¹⁷.

Ressalte-se, ainda, que a forma de Estado escolhida pelo constituinte originário, além de princípio fundamental (Título I da CRFB/88) é,

¹⁵ Súmula Vinculante n. 8: São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 46 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam da prescrição e decadência do crédito tributário.

¹⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

¹⁷ Heleno Torres. Comentário ao art. 146 da Constituição da República. Livro Comentários à Constituição do Brasil, de Gilmar Ferreira Mendes, Ingo W. Sarlet, Lenio Luiz Streck, J. J. Gomes Canotilho, 1ª ed., 2ª tiragem.

também, cláusula pétrea presente no art. 60, §4º, I¹⁸, do Texto Maior. Portanto, tem-se que nem mesmo emenda constitucional poderia alterar a disciplina da forma federativa e muito menos estabelecer diferenciação para a cobrança dos créditos tributários dos entes federados. Assim, observa-se que o princípio federativo e o princípio da isonomia, no âmbito tributário, andam de mãos dadas. Não por outro motivo ressalta a Min. Regina Helena da Costa:

“Predicando os princípios federativos e da autonomia municipal, a isonomia entre as pessoas políticas, sua importância, no âmbito tributário, é destacada. Sua aplicação é necessária, por exemplo, no exame de questões pertinentes ao papel da lei complementar, tal como a relativa à uniformidade da disciplina do ITCMD e do ICMS (art. 155, §1º, III, “a” e “b”, e §2º, XII, da CR/88) e do ISSQN (art. 156, §3º, CR/88), com vista a evitar-se a chamada guerra fiscal.”¹⁹

Ademais, verifica-se que, como forma de se privilegiar a isonomia das pessoas políticas, foi estabelecido, pelo princípio da predominância de interesses, como competência privativa da União legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CRFB/88²⁰), o qual é aplicado em todos os graus da Federação, sem distinção de créditos pela Lei n. 6.830/80, que, como será demonstrado, garante todos os princípios de defesa necessários à cobrança de qualquer dívida.

Assim, observa-se que, se mantido o art. 20-B, §3º, II, no ordenamento jurídico, a execução fiscal realizada pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal restará prejudicada em razão de averbação de uma indisponibilidade já feita pela União sobre determinado patrimônio.

¹⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;

¹⁹ Regina Helena da Costa, Curso de direito tributário, p. 81-82.

²⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Diante do exposto, pugna-se pelo reconhecimento da inconstitucionalidade formal, seja pela violação aos artigos 131, caput, e 146, III, “b” da Carta da República, seja pela afronta aos artigos 1º e 60, §4º, I, da Lei Maior.

III.2. DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Caso esta Suprema Corte entenda por ausente as inconstitucionalidades formais presentes no art. 25 da Lei n. 13.606/18, certamente tal conclusão não será mantida quanto às inconstitucionalidades materiais que incidem sobre o mencionado dispositivo legal.

Como será demonstrado, o dispositivo aqui impugnado viola frontalmente os artigos 2º; 5º, *caput* e XXII, XXIII, XXXV, LIV e LV; 170, II e III, e 184-191, todos da Constituição da República e os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade.

III.2.A. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E À INAFASTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO (ARTIGO 2º E 5º, XXXV, DA CRFB/88)

O artigo 2º e 5º, XXXV, da Carta Política, dispõem que:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

Portanto, no ordenamento constitucional há expressa disposição acerca da separação das funções do Poder, não podendo nenhuma função interferir na outra sem expressa disposição constitucional. Também está prevista, como acima se observa, a impossibilidade de a lei afastar a apreciação jurisdicional de qualquer lesão ou ameaça a direito.

O princípio da separação de poderes possui a precípua função de impossibilitar que algum Poder exorbite seu âmbito de atuação, de forma a evitar excessos. No caso, há evidente retirada do Poder Judiciário da sua prerrogativa de analisar o processo de execução fiscal e avaliar se, naquela situação específica, o cerceamento ao direito constitucional de propriedade deve ser levado a efeito e decretada a indisponibilidade de bens, ou se o direito fundamental à propriedade privada deve ser resguardado e tomadas medidas menos gravosas. Ou seja, a norma aqui impugnada afasta do Poder responsável por dirimir conflitos a sua prerrogativa de analisar, de maneira útil, o caso concreto e dizer o direito, o que afronta o art. 5º, XXXV, da CRFB/88.

Ademais, é imperioso destacar que as hipóteses de decretação de indisponibilidade de bens presentes no ordenamento jurídico brasileiro respeitam a reserva de jurisdição. Tanto o já analisado art. 185-A do CTN, quanto o art. 854²¹ do Código de Processo Civil – CPC, delegam ao Poder Judiciário a prerrogativa de decretar essa medida de cerceamento ao direito de propriedade. Não é concebível que a Administração Pública, por um simples clique no computador, torne os bens do particular indisponíveis, relativizando o direito de propriedade que possui estatura constitucional.

E não poderia ser diferente, o art. 5º, LIV, da CFRB é claro ao dispor que ninguém será privado dos seus bens sem o devido processo legal. Ou

²¹ Art. 854. **Para possibilitar a penhora de dinheiro em depósito ou em aplicação financeira, o juiz, a requerimento do exequente**, sem dar ciência prévia do ato ao executado, **determinará** às instituições financeiras, por meio de sistema eletrônico gerido pela autoridade supervisora do sistema financeiro nacional, **que torne indisponíveis ativos financeiros existentes em nome do executado**, limitando-se a indisponibilidade ao valor indicado na execução. § 1º No prazo de 24 (vinte e quatro) horas a contar da resposta, **de ofício, o juiz determinará o cancelamento de eventual indisponibilidade excessiva**, o que deverá ser cumprido pela instituição financeira em igual prazo.

seja, conforme prevê a legislação em vigor (Lei n. 6.830/80), compete ao Poder Executivo, constituidor da dívida ativa tributária, **propor** a devida ação de execução para que se possa cobrar do contribuinte-devedor o montante inscrito na CDA, cabendo ao Poder Judiciário a análise de eventual necessidade de constrição patrimonial para efetivação da dívida.

Essa sistemática legal visa proteger o direito de propriedade do contribuinte, o devido processo legal e, acima de tudo, garantir o equilíbrio das relações jurídicas, uma vez que competirá ao Judiciário, atuando por um magistrado imparcial, decidir se a CDA deve ser cobrada e, em caso positivo, como deve ser feita a execução. Competirá ao julgador, isento, analisar todos os pressupostos legais antes de deferir uma medida tão gravosa como a indisponibilidade de bens ou outro meio executório.

Isso por um motivo óbvio: quem inscreve e gera a certidão de dívida ativa é o Poder Executivo, que, se mantida a norma que aqui se impugna, será também o executor da própria sanção por ele criada, o que antes era restrito ao Judiciário, por expressa disposição constitucional (art. 131, §3º, CRFB) e legal (Lei n. 6.830/1980).

Necessário ressaltar, ainda, que o legislador quando editou o artigo 185-A do CTN e o artigo 854 do CPC, se preocupou com o respeito ao direito fundamental de propriedade, motivo pelo qual deixou expressa a possibilidade de o magistrado, de ofício, se verificado que a indisponibilidade de bens exorbita o montante devido, determinar o cancelamento da indisponibilidade excessiva.

Aliás, o próprio Poder Judiciário, atuando na defesa dos direitos fundamentais e, primordialmente, na defesa do contribuinte ante a sede arrecadatória do Poder Executivo, já decidiu que não é possível a criação de medidas arbitrárias que **configurem sanção política**. Isto é, se a forma arrecadatória violar os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade,

mostrando-se medida mais gravosa que a própria cobrança do crédito tributário, é clara a impossibilidade de manutenção de tal hipótese de arrecadação (ADI n. 173/DF, Plenário, rel. Min. Joaquim Barbosa; e RE n. 550.769/RJ, Plenário, rel. Min. Joaquim Barbosa).

Portanto, no presente caso, é entendido como verdadeira **sanção política** a cobrança desmedida a ser realizada pelo Poder Público, na hipótese do artigo 20, §3º, II, da Lei n. 10.522/02, principalmente se verificarmos a possibilidade de o produtor rural, ou qualquer outro cidadão, ter seu patrimônio prejudicado em benefício desmedido do Estado. Esse entendimento, inclusive, é secular na jurisprudência do STF, vide os verbetes das Súmulas 70²², 323²³ e 547²⁴.

A extirpação da necessidade de se acionar o Judiciário configura claramente a sanção política, já que por simples meio administrativo o Poder Público poderá decretar a indisponibilidade de bens do devedor. Noutras palavras, restará caracterizado verdadeiro processo inquisitório em que o Poder Executivo, inscreve, gera a certidão de dívida ativa e executa a própria sanção.

Ressalte-se, também, que é vedado às Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI e, até mesmo em procedimentos criminais, ao Ministério Público e à Polícia Judiciária, a decretação de indisponibilidade de bens dos seus investigados (MS n. 23.455/DF, rel. Min. Néri da Silveira).

Ademais, extremamente pertinente o voto proferido pela Ministra Ellen Gracie no julgamento do RE n. 591.033/SP, Tema n. 109 da Repercussão Geral, quando menciona o restrito campo extrajudicial que dispõe o Poder Executivo para a cobrança do crédito inscrito na dívida ativa, *in verbis*:

²² Súmula 70/STF: É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para a cobrança de tributo.

²³ Súmula 323/STF: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

²⁴ Súmula 547/STF: Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça atividades profissionais.

“No sistema brasileiro, em que não é dado ao Executivo proceder à chamada ‘execução administrativa’, a fase de cobrança extrajudicial restringe-se à notificação do contribuinte para que pague voluntariamente seu débito. Não há instrumentos de expropriação à disposição do Fisco.

Os atos expropriatórios estão sob a chamada ‘reserva de jurisdição’. O Fisco precisa, como qualquer pessoa, buscar perante o Judiciário a satisfação dos seus créditos, ajuizando execução fiscal.”

Apenas desse pequeno trecho retirado do voto da Ministra relatora do RE n. 591.033/SP podemos observar que o art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/02, acrescido pelo art. 25 da Lei n. 13.606/2018, fere a separação de poderes, já que possibilita a decretação administrativa da indisponibilidade de bens do devedor. Ressalte-se ainda, a violação ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CRFB/88), já que cria a possibilidade de o Executivo, diferentemente de qualquer outra pessoa, física ou jurídica, executar suas dívidas sem a intervenção do Poder Judiciário.

Assim, verifica-se que todo o poder executório conferido à Administração Pública pela norma aqui impugnada é exacerbado e não respeita o princípio da separação dos poderes.

Por fim, *mutatis mutandis*, seria o mesmo de conferir ao Ministério Público a prerrogativa de se condenar o acusado e determinar a sua proibição de se locomover livremente, sem a instauração de um devido processo legal judicial e, principalmente, sem a expressa determinação do Poder Judiciário.

III.2.B. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (ARTIGO 5º, INCISO LIV, CRFB/88)

O postulado do devido processo legal está expressamente previsto no art. 5º, LIV, da Carta da República, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Verifica-se que o devido processo legal é afrontado diretamente pelo art. 20-B, 3º, II, da Lei n. 10.522/02, adicionado pelo art. 25, da Lei n. 13.606/18.

Inicialmente ocorre a presunção de notificação do devedor (art. 20-B, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.522/02). Após, presumindo-se notificado, é admitido que a Administração Pública proceda à decretação da indisponibilidade de bens do suposto devedor (art. 20-B, 3º, II, da Lei n. 10.522/02).

Ora, o princípio do devido processo legal, desde os seus primórdios, busca assegurar que somente por um processo imparcial, no qual haja ampla defesa, o devedor possa ser privado dos seus bens. No presente caso, é presumida a notificação do devedor, com o único fim de se decretar a indisponibilidade de bens do suposto inadimplente.

Assim, a Fazenda Pública busca abrir um procedimento executório (pela decretação da indisponibilidade), que pela normativa constitucional (art. 131, §3º) depende de um processo judicial de execução.

Ademais, a possibilidade de decretação administrativa de indisponibilidade de bens, prevista no art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/02, viola de maneira cristalina o devido processo legal, já que possibilita à Fazenda Pública iniciar o procedimento expropriatório sem a prévia observância do devido processo legal e todos os direitos que ele garante (AC-MC Ref n. 3327/DF, Plenário, rel. Min. Celso de Mello).

Isto é, a Fazenda Pública, por essa execução administrativa, medida completamente arbitrária, poderá limitar o particular da disposição dos seus bens sem sequer propor ação judicial. Ou seja, o particular ficará sujeito à arbitrariedade dos poderes executórios da Fazenda Pública sem poder se defender, previamente, no âmbito judicial.

A necessidade de propositura de uma ação de execução fiscal, para restrição patrimonial, decorre do respeito ao devido processo legal, abrangido pela possibilidade do contraditório e da ampla defesa, com o fito de o Poder Público, somente por essa ação, poder constranger o contribuinte ao pagamento do crédito inscrito na dívida ativa.

Ressalte-se, há, até mesmo, a possibilidade de propositura de ação cautelar (Lei n. 8.397/92) e o pedido de indisponibilidade de bens do art. 185-A do CTN, mas todas essas opções passam pelo crivo do Judiciário, que zela pela garantia do devido processo legal.

Assim, permitir a execução administrativa de ofício pelo próprio Poder Público é cercear o direito de defesa do contribuinte, já que não haverá controle prévio por parte do Judiciário na constituição e, sequer, na cobrança da dívida, situação que tornaria inócuo o sistema de *checks and balances* desenhado pela Carta da República.

Ressalte-se, ainda, que o argumento de que essa medida busca diminuir a quantidade de processos judiciais é falacioso, uma vez que, mantida essa disposição legal, inúmeras demandas serão propostas com o fim de se discutir a indisponibilidade e posteriormente a propositura da demanda executória. Isto é, serão gerados dois processos para cada execução, sendo que o ônus da propositura da primeira demanda será transferido para o particular, inflando cada vez mais o Judiciário, conforme já se observa de notícias nos meios de comunicação²⁵.

²⁵ <http://www.valor.com.br/legislacao/5287075/justica-analisa-primeiras-liminares-contrabloqueio-de-bens-pela-fazenda> - "**Alguns contribuintes começaram a questionar na Justiça possíveis bloqueios de bens**

Portanto, é de extrema importância ressaltar que a restrição da propriedade privada, sem o prévio devido processo legal, com o respeito a todas as garantias a ele inerentes, afronta o art. 5º, LIV, da Lei Maior.

III.2.C. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA (ARTIGO 5º, LV, CRFB/88)

Os princípios do contraditório e da ampla defesa estão presentes no art. 5º, LV, da Carta da República, que dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

Verifica-se que o meio visualizado pela legislação para se viabilizar a indisponibilidade administrativa de bens já é inconstitucional. Contudo, se não bastasse essas inconstitucionalidades do meio, o próprio fim, a decretação da indisponibilidade, macula o art. 5º, LV, da CR/88.

Ora, ínclitos Ministros, já demonstrado que a decretação de indisponibilidade necessita do pronunciamento judicial, isto é, da instauração prévia de um processo no Judiciário. O processo, regido pela Lei n. 6.830/80,

pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Uma indústria de São Paulo, notificada por ter débitos tributários em aberto, obteve uma decisão favorável para evitar a medida. Essa mesma companhia, porém, teve o pedido negado em outro processo."

pela sua essência, respeita o contraditório e a ampla defesa (arts. 2º, §8º, e 16²⁶, além da possibilidade de apresentação de exceção de pré-executividade).

Contudo, a decretação administrativa de indisponibilidade de bens, prevista no art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/02, não respeita nenhum direito de defesa, já que não há sequer processo judicial para que o particular demonstre alguma irregularidade no ato da Administração Pública. Portanto, a previsão legal de indisponibilidade de bens acaba por tornar quase inútil uma execução fiscal pela própria Administração Pública, que deveria utilizar-se do processo judicial de execução, que resguarda todas as necessárias garantias processuais do executado.

Portanto, o contribuinte é tolhido do seu direito fundamental de defesa pelo próprio Poder Público, atribuindo-lhe uma clara sanção política perpetrada pelo art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/02.

III.2.D. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE (ARTIGO 5º, XXII e XXIII, e 170, II e III, AMBOS DA CRFB/88)

O direito de propriedade possui estatura constitucional de direito fundamental e de princípio da ordem econômica, conforme se observa dos seguintes dispositivos:

²⁶ Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na [Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (...) § 8º - Até a decisão de primeira instância, a Certidão de Dívida Ativa poderá ser emendada ou substituída, assegurada ao executado a devolução do prazo para embargos.

Art. 16 - O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados: I - do depósito; II - da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro garantia; III - da intimação da penhora. § 1º - Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução. § 2º - No prazo dos embargos, o executado deverá alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de testemunhas, até três, ou, a critério do juiz, até o dobro desse limite. § 3º - Não será admitida reconvenção, nem compensação, e as exceções, salvo as de suspeição, incompetência e impedimentos, serão argüidas como matéria preliminar e serão processadas e julgadas com os embargos.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

Assim, sendo a propriedade direito fundamental, somente o Poder Judiciário poderia cerceá-lo, após o devido processo legal.

A propriedade é direito que se traduz na possibilidade de se usar, gozar e dispor dos seus bens. O art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/2002, adicionado pela Lei n. 13.606/2018, ao possibilitar a averbação pré-executória dos bens do sujeito passivo tolhe de maneira flagrante o direito de propriedade, principalmente na sua vertente de se dispor da coisa.

Ressalte-se, não se busca a anuência à eventual fraude, uma vez que a legislação, antes da publicação dessa norma inconstitucional, já previa quais eram as hipóteses de fraude, principalmente no CTN. O que se busca tutelar é o direito do contribuinte de, somente judicialmente, ter a indisponibilidade de seus bens decretada.

Apesar do direito de propriedade não ser absoluto, sua relativização deriva do próprio texto constitucional, como em demarcações de terras

tradicionalmente ocupadas pelos índios, função social da propriedade e meio ambiente. Percebe-se, assim, que não há previsão constitucional que possibilite a decretação administrativa de indisponibilidade do patrimônio do cidadão.

Aqui, mais uma vez, se enfatiza a necessidade de, ao se realizar a ponderação de princípios e direitos fundamentais, deixar clara a prevalência do devido processo legal e do direito de propriedade sobre o direito à razoável duração do processo.

A razoável duração do processo não pode ser desculpa para a tomada de medidas arbitrárias, o cerceamento da propriedade só pode se dar pelo devido processo legal, pela **prévia** manifestação do Judiciário e em hipóteses constitucionalmente previstas.

É importante mencionar que o art. 828 do CPC²⁷, diferentemente do que possa ser argumentado, não possui similaridade com o que aqui se discute, já que o dispositivo do diploma processual possibilita tão-somente a averbação de que foi admitida uma execução pelo Poder Judiciário, o que configura a **possibilidade** de, no futuro, determinado bem ser levado à penhora, ao arresto ou ser decretada a sua indisponibilidade.

Portanto, nesse artigo processual (828, do CPC) a indisponibilidade não é decretada, sendo apenas admitida a averbação da existência de uma dívida em execução, para ciência de terceiros. Tal possibilidade (828, CPC) assemelha-se, sim, à hipótese legal de protesto da CDA que, como dito e como será melhor

²⁷ Art. 828. O exequente poderá obter certidão de que a execução foi admitida pelo juiz, com identificação das partes e do valor da causa, para fins de averbação no registro de imóveis, de veículos ou de outros bens sujeitos a penhora, arresto ou indisponibilidade. § 1º No prazo de 10 (dez) dias de sua concretização, o exequente deverá comunicar ao juízo as averbações efetivadas. § 2º Formalizada penhora sobre bens suficientes para cobrir o valor da dívida, o exequente providenciará, no prazo de 10 (dez) dias, o cancelamento das averbações relativas àqueles não penhorados. § 3º O juiz determinará o cancelamento das averbações, de ofício ou a requerimento, caso o exequente não o faça no prazo. § 4º Presume-se em fraude à execução a alienação ou a oneração de bens efetuada após a averbação. § 5º O exequente que promover averbação manifestamente indevida ou não cancelar as averbações nos termos do § 2º indenizará a parte contrária, processando-se o incidente em autos apartados.

explicitado, não se confunde com a possibilidade trazida pelo objeto dessa ADI de se decretar a indisponibilidade administrativa de bens do devedor.

Ademais, como já explicitado pela hermenêutica constitucional, um direito constitucionalmente previsto só pode ter suas hipóteses de restrição estabelecidas no Texto Maior. A Carta Política de 1988 não fugiu a essa regra.

Para tanto, o art. 5º, XXIII, e o art. 170, III, ambos da CR/88, preveem que a propriedade privada deve cumprir sua função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

A Constituição foi imperativa, a propriedade deverá atender sua função social, função essa chamada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal de hipoteca social (ADI-MC 2213/DF, rel. Min. Celso de Mello). Desse modo, as únicas hipóteses de restrição da propriedade dependem de violação à função social da propriedade ou de extremo interesse público (arts. 5º, XXIV e XXV, 184, 225, 231 e 243 da CR/88).

No presente caso, a restrição que a norma legal coloca sobre a propriedade, principalmente no tocante ao produtor rural, impossibilita o próprio cumprimento do postulado da função social da propriedade. Ou seja, o objeto dessa ADI além de não se enquadrar em uma das hipóteses que possibilita a restrição do direito de propriedade, ele inviabiliza o próprio exercício da função social da propriedade²⁸.

No caso do produtor rural, a indisponibilidade decretada inviabiliza a manutenção da atividade econômica desse particular, já que a propriedade no âmbito rural é utilizada para a própria obtenção de financiamentos, sem os quais o produtor não consegue adquirir matéria prima para a produção agropecuária.

Portanto, a decretação da indisponibilidade administrativa de bens torna inviável o próprio cumprimento da função social da propriedade rural, a qual possui regramento constitucional (arts. 184-191).

A propriedade rural cumpre sua função social quando cumpre os requisitos estabelecidos pelo art. 186 da Carta da República, primordialmente, o requisito do aproveitamento racional e adequado da propriedade (art. 186, I, CRFB/88).

Esse requisito só é passível de pleno respeito se o produtor rural tiver a possibilidade de utilizar, gozar e dispor de sua terra, o que, pela norma aqui impugnada, torna-se completamente inviável, uma vez que, decretada a indisponibilidade do bem, o produtor ficará atado e não poderá buscar empréstimos e financiamentos para continuar a produzir e utilizar a sua propriedade de maneira racional e adequada, justamente com o fim de obter recursos para cumprir com suas obrigações legais e contratuais²⁹.

Portanto, diante do direito fundamental à propriedade privada e pela necessidade de se cumprir a chamada hipoteca social da propriedade (função

²⁸ Gilmar Ferreira Mendes, Curso de direito constitucional, p. 340.

²⁹ Banco Central do Brasil: https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/rural.asp#9

social), o art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/2002, adicionado pelo art. 25 da Lei n. 13.606/2018, viola o texto constitucional.

De suma importância mencionar que a propriedade rural, quando não respeitada a sua função social, é passível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184 da CRFB/88). Portanto, essa trava ao cumprimento da função social da propriedade rural pode levar até mesmo à perda total da propriedade pertencente ao produtor rural.

III.2.E. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são considerados verdadeiros sobre-princípios. São normas que todas as leis devem respeitar para que tenham adequação material com o texto constitucional (ADI-MC 2667/DF, rel. Min. Celso de Mello).

O princípio da proporcionalidade, conforme a clássica doutrina³⁰ e a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal³¹, possui três dimensões: (i) **adequação** entre o meio escolhido e o fim pretendido; (ii) **necessidade** da medida; e (iii) **proporcionalidade em sentido estrito**, isto é, a medida gera problemas inferiores aos seus benefícios.

Como se demonstrará a seguir, o art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/02, acrescido pelo art. 25 da Lei 13.606/18, fere o princípio da proporcionalidade em todas as suas dimensões.

Contudo, antes é necessário se mencionar que muito se discutiu na ADI n. 5135, rel. Min. Roberto Barroso, sobre a constitucionalidade do protesto da CDA. Este Tribunal entendeu que tal medida seria constitucional por não restringir de forma **desproporcional** nenhum direito fundamental do

³⁰ Gilmar Ferreira Mendes, José Afonso da Silva, Celso Antônio Bandeira de Mello, Paulo Bonavides.

³¹ ADI n. 907/RJ, rel. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso.

contribuinte, diferentemente do presente caso, que viola diretamente o direito fundamental à propriedade.

Ocorre que o protesto da CDA e a decretação de indisponibilidade administrativa de bens (art. 20-B, §3º, II, Lei n. 10.522/02) possuem âmbitos de incidência completamente distintos, o que torna a possibilidade de decretação de indisponibilidade completamente desproporcional e desarrozoada.

Isto é, no protesto da CDA tudo que ocorre é a publicização da dívida ativa (Lei 9.492/1997, parágrafo único³²), cuja execução poderá vir a incidir sobre os bens do devedor, o qual, porém, não fica impossibilitado de deles dispor, ou seja, sem restringir o exercício do seu direito de propriedade.

O que se busca ao fim e ao cabo com o protesto da CDA é informar a terceiros a existência de uma dívida ativa, sendo uma advertência de que eventual transação envolvendo bens do devedor pode ser considerada uma fraude, ou que tais bens podem ser perseguidos pela Administração Pública independentemente de quem os possua.

Hipótese diversa é a declaração de indisponibilidade do bem, que restringe, quase completamente, o direito de propriedade do contribuinte sobre o seu patrimônio. Uma vez declarada a indisponibilidade do bem, o próximo passo é a penhora e o leilão do objeto indisponível, bem garantidor da execução. Ademais, esse fato se agrava com os produtores rurais, que necessitam de financiamento para garantir a manutenção da produtividade da sua propriedade rural.

Portanto, observa-se que o princípio da proporcionalidade é ferido à medida que **(i)** se mostra **inadequado** o meio da decretação de indisponibilidade administrativa de bens do devedor ao seu fim, já que viola frontalmente o direito

³² Art. 1º. Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012\)](#)

fundamental à propriedade e, como demonstrado anteriormente, a cláusula de reserva de jurisdição; **(ii)** é **desnecessária**, uma vez que já há meios menos gravosos de se constranger o devedor ao pagamento do débito extrajudicialmente, como, por exemplo, pelo próprio protesto da CDA; e **(iii)** **não há proporcionalidade estrita** entre o benefício que a averbação pré-executória gera e os problemas/prejuízos que a medida provoca, uma vez que a violação a todos os direitos e princípios constitucionais já mencionados não torna viável a suposta garantia à razoável duração do processo.

Desse modo, essa previsão legal de decretação administrativa de indisponibilidade de bens do devedor sem o processo judicial não é legítima do ponto de vista dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

IV. *DISTINGUISHING* ENTRE A POSSIBILIDADE DE PROTESTO DA CDA E A INDISPONIBILIDADE ADMINISTRATIVA DE BENS (AVERBAÇÃO PRÉ-EXECUTÓRIA)

No julgamento da ADI n. 5135/DF, Plenário, rel. Ministro Roberto Barroso, fixou-se a seguinte tese quanto à constitucionalidade do protesto da CDA:

“O protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”

Destaca-se, de início, que diferentemente do protesto da CDA que não restringe de modo desproporcional direitos fundamentais, no presente caso há uma restrição direta a um direito fundamental, o de propriedade.

Assim, ao se verificar que o protesto da CDA busca é constranger o devedor a quitar seu débito de maneira menos gravosa que a própria execução fiscal, em razão de dificultar, mas não de impossibilitar, eventual disposição de

bens, a indisponibilidade prevista na norma impugnada inviabiliza por completo o uso e gozo da propriedade pelo produtor rural.

Ressalte-se, a indisponibilidade é medida muito mais gravosa e, como visto acima, desproporcional diante do que prevê os direitos e garantias fundamentais do contribuinte.

Se possibilitada essa decretação estar-se-á dando verdadeiros poderes executórios à Administração Pública sem prévio controle do Poder Judiciário, ou seja, o Poder Público terá carta branca para, no futuro, realizar a penhora e o leilão dos bens declarados indisponíveis.

Assim, é necessário que se freie a gana arrecadatória do Estado, uma vez que são necessárias medidas para que se chegue ao tão mencionado ajuste fiscal, mas não é possível que tal intento seja feito a qualquer custo, principalmente em face do produtor rural, que é responsável pelos resultados superavitários do Brasil em 2017³³.

V. DA MEDIDA CAUTELAR

A possibilidade de concessão de medida de urgência cautelar em sede de ADI se encontra nos arts. 10-12 da Lei n. 9.868/99. O presente caso se enquadra na hipótese do art. 10, §3º, da Lei n. 9.868/99, já que é um caso de extrema urgência que não possibilita se esperar pela prestação de informações por parte dos órgãos e autoridades que elaboraram o art. 25 da Lei n. 13.606/18.

A medida cautelar para seu deferimento depende da presença de dois requisitos: (i) a probabilidade do direito e (ii) o perigo na demora do provimento jurisdicional.

A **probabilidade do direito** se justifica, principalmente, pelos argumentos aduzidos acima, no que se refere à restrição ao direito de propriedade dos contribuintes e, mormente, dos produtores rurais, que terão

³³ <http://www.canalrural.com.br/noticias/noticias/agronegocio-tem-superavit-8186-bilhoes-2017-71362>

inviabilizado seu direito de tomar créditos e financiamentos para custeio de sua produção, conseqüentemente sendo-lhes vedado o cumprimento da função social de sua propriedade.

Necessário ressaltar também os argumentos referentes à violação ao devido processo legal e ao princípio da separação de poderes, com a possibilidade de se decretar administrativamente a indisponibilidade de bens, sem se esquecer da impossibilidade de lei ordinária dispor sobre matéria de competência privativa de lei complementar (arts. 146, III, b, e 131, caput, da CRFB).

Já o **perigo de dano na demora** é comprovado, pois, se a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editar atos para a execução dessa lei, milhares de produtores e contribuintes terão seus bens decretados indisponíveis.

Mais urgente ainda se evidencia a necessidade de suspensão da norma aqui impugnada quando observamos que o prazo para o produtor rural aderir ao Programa de Regularização Tributária Rural – PRR esvaise em 28.2.2018 (art. 1º, §2º, da Lei n. 13.606/2018³⁴). Portanto, a importante decisão do produtor rural, de adesão ou não ao PRR, não pode ser influenciada pela verdadeira coação feita pelo Poder Público.

Salienta-se, ainda, que passa de seis mil o número de contribuintes (6.017) com débitos previdenciários na Receita Federal do Brasil (RFB), somando-se o montante de mais de R\$ 12 bilhões de reais. Contudo, os débitos previdenciários dos contribuintes perante a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ultrapassam os R\$ 17 bilhões de reais, dívidas que já são passíveis da incidência da penalidade de indisponibilidade de bens, prevista no art. 20-B, §3º, II, Lei n. 10.522/02.

³⁴ Art. 1º Fica instituído o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cuja implementação obedecerá ao disposto nesta Lei. (...)§ 2º A **adesão ao PRR ocorrerá por meio de requerimento a ser efetuado até 28 de fevereiro de 2018** e abrangerá os débitos indicados pelo sujeito passivo, na condição de contribuinte ou de sub-rogado.

Débitos Previdenciários dos contribuintes para o Funrural

Receita Federal do Brasil (RFB)	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)
R\$ 12.982.141.231,85	R\$ 17.689.061.236,99

E, cumpre registrar, conforme divulgação na mídia³⁵, a regulamentação da indisponibilidade administrativa de bens (art. 20-E, da Lei n. 10.522/2002) é iminente, podendo inviabilizar a própria produção agropecuária do país.

Ressalte-se, assim, que, sem a possibilidade de dispor de sua propriedade, os produtores rurais e, conseqüentemente, a própria economia brasileira, sofrerão pesado golpe.

É necessário enfatizar que este Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que configura sanção política tributária a restrição desproporcional e não razoável ao exercício de atividade econômica (ADI n. 173/DF, Plenário, rel. Min. Joaquim Barbosa; e RE n. 550.769/RJ, Plenário, rel. Min. Joaquim Barbosa). Assim, como explanado na presente peça, há clara desproporcionalidade na possibilidade de decretação da indisponibilidade administrativa de bens do devedor.

Rememore-se que há a possibilidade de protesto da CDA, hipótese essa menos gravosa que a indisponibilidade de bens, a qual, por si só, é passível de constranger o devedor ao pagamento da dívida.

Destarte, configurando restrição à atividade econômica do produtor rural, tem-se que a medida é completamente arbitrária e, se levada a efeito, inviabilizará a própria atividade econômica (art. 170, parágrafo único, CRFB/88) do produtor rural. Portanto, é necessário que se respeite a mínima

³⁵ <http://www.valor.com.br/legislacao/5300923/regulamentacao-de-bloqueio-deve-sair-este-mes>
"Regulamentação de bloqueio deve sair este mês"

intervenção estatal na atividade econômica em sentido estrito³⁶, principalmente na atividade do produtor rural, que é expressamente regulada pelo texto constitucional nos artigos 184-191, donde se extrai, de forma expressa e exaustiva, todas as limitações e restrições ao uso de sua propriedade.

Ao Estado, nesses casos, seria possível editar normas diretivas ou regulatórias, mas não executivas que inviabilizem por completo a manutenção da atividade econômica desenvolvida pelo particular.

Importante ressaltar, ainda, que, diante do momento de tentativa de saída da pior crise econômica da história brasileira, é certo que o disposto pelo art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/2002, adicionado pelo art. 25 da Lei n. 13.606/2018, configurará verdadeiro retrocesso, ou seja, ocorrerá retardo à retomada do crescimento por conta de um dispositivo de lei inconstitucional e que inviabiliza a manutenção da atividade econômica brasileira que, ressalte-se, teve melhor desempenho do que o esperado em 2017 por conta do setor agropecuário³⁷.

Destarte, é necessário que se conceda a medida cautelar para que se suspenda o art. 20, §3º, II, da Lei 10.522/02, adicionado pelo art. 25 da Lei n. 13.606/2018, sob pena de se inviabilizar o crescimento econômico do país no ano de 2018, especialmente da agropecuária, e de se possibilitar que averbações pré-executórias sejam efetuadas por conta de uma norma inconstitucional arbitrária e inquisitória que depende tão somente de uma Portaria da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para produção plena e irrestrita de efeitos.

³⁶ Eros Grau, A ordem econômica na Constituição de 1988, 18ª ed.

³⁷<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/10/agropecuaria-impulsiona-economia-do-brasil>

VI. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

- a) a concessão da medida cautelar para suspender parcialmente o art. 25 da Lei n. 13.606/2018, especificamente o inciso II, § 3º, do artigo 20-B e o artigo 20-E, adicionados à Lei n. 10.522/2002, em razão dos sólidos argumentos supramencionados, principalmente do cerceamento ao exercício do direito de propriedade dos produtores rurais representados por esta Confederação, bem como na necessidade de suspensão da norma aqui impugnada antes do prazo de 28.02.2018 (art. 1º, §2º, da Lei n. 13.606/2018³⁸), fixado para o produtor rural aderir ao Programa de Regularização Tributária Rural – PRR, não podendo essa importante decisão do produtor rural, de adesão ou não ao PRR, ser influenciada pela verdadeira coação feita pelo Poder Público (que poderá regulamentar a qualquer momento o art. 20-B, §3º, II, da Lei n. 10.522/2002);
- b) que sejam solicitadas informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional;
- c) citação do Advogado Geral da União (AGU);
- d) oitiva da Procuradora-Geral da República (PGR);
- e) juntada de documentos; e
- f) que ao final seja declarada a inconstitucionalidade parcial do art. 25 da Lei n. 13.606/2018, nomeadamente dos artigos 20-B, §3º, II, e 20-E da Lei 10.522/2002; sucessivamente, caso não se acolha esse pedido de inconstitucionalidade parcial, que se declare a inconstitucionalidade parcial com redução de texto do art. art. 20-B, §3º, II, da expressão “tornando-os indisponíveis”; ou, caso não acolhidos nenhum dos pedidos antecedentes, que se dê interpretação conforme a Constituição ao art. 20-

³⁸ Art. 1º Fica instituído o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cuja implementação obedecerá ao disposto nesta Lei. (...)§ 2º A adesão ao PRR ocorrerá por meio de requerimento a ser efetuado até 28 de fevereiro de 2018 e abrangerá os débitos indicados pelo sujeito passivo, na condição de contribuinte ou de sub-rogado.

B, §3º, II, para se limitar a sua incidência aos créditos inscritos na dívida ativa de natureza não-tributária.

Por fim, requer-se que todas as intimações sejam feitas em nome do Dr. RUDY MAIA FERRAZ, inscrito na OAB/DF sob o n. 22.940, sob pena de nulidade.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 para efeitos procedimentais.

Termos em que pede deferimento.

Brasília/DF, 01 de fevereiro de 2018.

Rudy Maia Ferraz
OAB/DF nº 22.940

Alda Freire de Carvalho
OAB/DF 4.308

Carolina Carvalhais Vieira de Melo
OAB/DF nº 18.579