



Confederação Nacional da Indústria

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

- Distribuição por DEPENDÊNCIA ao Ministro MARCO AURÉLIO
prevenção decorrente das ADIs 5881, 5886 e 5890 -

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI), entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, por seus advogados (instrumento de mandato anexo), vem, com apoio nos artigos 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

(com pedido de liminar)

em face do artigo 25 da Lei n.º 13.606, de 9 de janeiro de 2018, na parte em que inseriu os artigos 20-B, § 3.º, II e 20-E, na Lei n.º 10.522, de 19 de julho de 2002,
pelas razões que passa a expor.



Confederação Nacional da Indústria

SÍNTESE

1. Volta-se a presente ADI contra **disposições que conferem à Procuradoria da Fazenda Nacional o direito puramente potestativo de tornar indisponíveis os bens daqueles que constem como devedores, sem que haja qualquer controle externo, sem intervenção judicial.**

1.1. As disposições atacadas não apenas conferem esse direito potestativo à Procuradoria da Fazenda Nacional, mas outorgam-lhe também competência legislativa primária, em verdadeira delegação de ação normativa. Cabe ao Procurador Geral da Fazenda Nacional *completar* a lei, dar o caráter da medida. É a *complementação* que dirá se a indisponibilidade é total ou apenas até o limite necessário para garantir o bem, pois a lei nada diz. É a *complementação* que dirá se a indisponibilidade poderá durar *ad aeternum* ou se a Fazenda tem obrigação de ajuizar alguma medida em seguida. É a *complementação* que dirá se a medida é uma ferramenta excepcional para lidar com devedores mais recalcitrantes ou um procedimento padrão a ser adotado para estorvar a vida de todos e o ambiente de negócios.

1.2. As disposições atacadas outorgam à Procuradoria da Fazenda Nacional o poder de por e dispor, sem qualquer parâmetro de controle na própria lei.

2. **As disposições ora atacadas, fruto de lei ordinária, disciplinam matéria de lei complementar, garantias do crédito tributário, esvaziando o conteúdo e, mais precisamente, as garantias do contribuinte decorrentes dos artigos 185 e 185-A do CTN.**

2.1. Pelo estabelecido no CTN, dada a inscrição em dívida ativa decorre a ineficácia da venda ante ao credor tributário, já que tida por fraudulenta (art. 185, com a redação dada pela LC 118/2005¹). Já em conformidade com a nova regra,

¹ Cf. FUX, Luiz. *O novo processo de execução: o cumprimento da sentença e a execução extrajudicial*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 95-96 e STJ, 1.^a Seção, REsp 1141990/PR, Rel. Min. Luiz Fux, nov. 2010)



Confederação Nacional da Indústria

a venda, qualquer venda, é inválida porque inscrita a dívida ativa da União e comunicada a inscrição aos órgãos de registro de bens.

2.1.1. Parece claro que a invalidade da disposição de bens é medida bem mais abrangente que a ineficácia da venda perante o credor tributário. A nova medida, portanto, exaure, com sobras, a regra do art. 185 do CTN.

2.2. Pelo estabelecido no art. 185-A do CTN, apenas depois de ajuizada a execução, citado o devedor e ultrapassado o prazo para garantir o juízo é que, por ordem judicial, é decretada a indisponibilidade de bens. Já pelo novo art. 20-B, § 3.º, II, a indisponibilidade de bens decorre da mera inscrição em dívida ativa, seguida apenas do juízo potestativo da Fazenda Pública, que “*poderá*” averbar a CDA nos órgãos de registro e tornar os bens indisponíveis.

2.2.1. Se há indisponibilidade antes mesmo do ajuizamento da execução, fica claro que a nova norma exaure o campo de atuação do art. 185-A do CTN, no que tange à dívida ativa federal.

3. Não apenas isto, os dispositivos atacados rompem com o sistema federativo da Constituição.

3.1. A Constituição estabelece uma federação em que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm seus status e inter-relações ali definidos. Nessa divisão cabe à União estabelecer normas gerais em direito tributário (art. 146, III) e normas de processo civil (art. 22, I).

3.2. Essas normas são necessariamente aplicáveis a todos, inclusive União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

3.2.1. As disposições ora atacadas são aplicáveis apenas à União. O texto é claro e o contexto também, já que as disposições foram inseridas na “Lei do CADIN”, aplicável apenas a débitos federais.



Confederação Nacional da Indústria

3.2.2. Há, assim, clara ruptura do paradigma, vez que mais do que estabelecer preferência para créditos federais, as regras em questão estabelecem um arcabouço próprio de cobrança e proteção aos créditos da União.

3.3. A incompatibilidade constitucional salta ainda mais aos olhos quando se faz o exame *a contrario sensu*. Se a União pode estabelecer para si tais normas, à margem do que estabelecido nas normas gerais de direito tributário e nas normas relativas à inscrição e cobrança da dívida ativa, então a matéria é de competência concorrente. Sendo de competência concorrente, o mesmo tema pode ser abordado pelas legislações dos Estados, Municípios e Distrito Federal, seja para incorporar as mesmas regras, seja para estabelecer disciplina própria.

3.3.1. Já adentrando no próximo ponto, a serem constitucionais os dispositivos ora atacados, Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam também adotar o modelo de “deslegalização”, remetendo a disciplina não para outra lei, não para decreto, não para ato de secretário, mas para ato normativo de autoridade subalterna àquela que status de Ministro/Secretário os condicionantes e garantias.

3.3.2. A balbúrdia desse cenário mostra sua falta de razoabilidade ante aos sacrifícios para o exercício das liberdades econômicas constitucionalmente asseguradas.

4. Os dispositivos atacados operam verdadeira deslegalização, abdicação de ação normativa em prol da chefia do órgão de cobrança.

4.1. A matéria dos dispositivos aqui tratados é completamente estranha à regularização de débitos tributários rurais. Não há, pois, qualquer contexto que possa ser apreendido na lei instituidora. Tampouco na Lei do CADIN (Lei n.º 10.522/2002) há qualquer disposição similar que possa servir de parâmetro de compreensão dos dispositivos atacados.

4.2. Tem-se, então, apenas o dizer legal segundo o qual feita a inscrição em dívida ativa, notificado o devedor da inscrição, mas não pago o débito a



Confederação Nacional da Indústria

Fazenda Pública **poderá** averbar a CDA nos “órgãos de registro de bens e direitos”, tornando-os indisponíveis.

4.2.1. O **poderá** deve ser lido como “deverá”, tornando esta uma prática geral que esvaziaria, quanto a dívida ativa da União, a aplicabilidade dos artigos 185 e 185-A do CTN? Ou é mesmo uma *possibilidade*, a ser exercida de acordo com dados critérios, como para devedores contumazes?

4.2.2. A expressão “órgãos de registro de bens e direito sujeitos a arrestos ou penhora” deve ser entendida como registro de imóveis, automóveis, embarcações e aeronaves ou levando em conta que arresto e penhora cai também sobre dinheiro e títulos públicos a “indisponibilidade” pode virar até um sucedâneo do BACENJUD, alcançando as disponibilidades em renda fixa (=títulos públicos e privados negociados em mercados organizados) ou em ações?

4.3. A lei nada diz. Determina apenas que *a Procuradoria Geral da Fazenda Pública editará atos complementares* (e não regulamentares!!!) *para o fiel cumprimento do disposto nos artigos 20-B...*”.

4.4. Não se trata de fiel cumprimento porque não há parâmetros para conferir se o cumprimento é fiel ou nem tanto. Trata-se de verdadeira abdicação normativa, uma delegação que não estabelece parâmetros que permitam controlar o ato delegado. Mais grave, trata-se de delegação de ação normativa não para o chefe do executivo, não para ministro de estado que o auxilia, mas para subalterno de ministro (LC 73/93, arts. 2.º, § 1.º e 12).

4.5. Tamanha é a falta de densidade normativa dos dispositivos atacados que a própria PGFN “correu” para editar a Portaria 33, para mostrar uma face *palatável* das regras, e, depois de editada a portaria, abriu consulta pública para ouvir a sociedade.

4.6. *D.m.v.*, a qualidade ou fala de qualidade da norma fruto da abdicação normativa não cura o vício de origem. Estivesse a disposição num todo normativo completo, votado pelo parlamento, com freios e contrapesos, a discussão seria



Confederação Nacional da Indústria

outra. Aqui temos um instrumento que é o que as luzes do Procurador Geral da Fazenda Nacional quiserem que seja. Se quiser que seja um instrumento para cobrar dos devedores mais recalcitrantes, será. Se pretender que seja um instrumento de sanção política ou de estorvo empresarial, também será, visto que na lei não há qualquer parâmetro de controle.

II - AS INCONSTITUCIONALIDADES APONTADAS

5. Como já se nota da síntese, as disposições ora atacadas violam a Constituição Federal em seu artigo 146, III, que reserva para lei complementar a disciplina de regras gerais de direito tributário, dentre as quais estão as garantias e privilégios do crédito tributário. A violação se dá porque as disposições atacadas subtraem a União Federal das regras estabelecidas nos artigos 185 e 185-A do CTN, fazendo com que não sejam mais *regras gerais* e sim específicas para os demais Entes da Federação.

6. As disposições também violam a estrutura federalista da Constituição. Por força dessa estrutura há uma igualdade de e de tratamento entre os três níveis federativos. Ao legislar apenas para si acerca da satisfação de seus créditos a União rompeu com esse paradigma constitucional que decorre dos artigos 1.º, 22, 24, I e §§ e 146, III da Constituição.

6.1. Essa violação não pode ser corrigida por meio de uma “*interpretação salvadora*”, pois não há amparo textual para fazer com que as disposições sejam aplicáveis a Estados, Distrito Federal e Municípios. Não havendo texto, não se estaria mais no campo da interpretação e sim na criação do direito. Essa criação esbarra no princípio do legislador negativo, decorrência necessária da separação de poderes (CF, art. 2.º).

7. Ainda, ao não estabelecer nenhum critério, nenhuma condicionante para o uso da *faculdade* cometida à Procuradoria da Fazenda Nacional, as disposições atacadas acabaram por criar verdadeira abdicação normativa, delegação “em branco” de matéria reservada a lei para autoridade administrativa.



Confederação Nacional da Indústria

Isto não apenas é incompatível com a Separação de Poderes e com a legalidade, mesmo que a geral, mas prática expressamente **não recepcionada** pela Constituição, conforme se depreende do art. 25, I, do ADCT.

7.1. Essa falta de critérios na lei que sirvam de parâmetro de controle dos atos normativos subalternos significam um sacrifício das garantias individuais e econômicas que desborda o limite da razoabilidade, afrontando assim a garantia do devido processo legal e do direito de propriedade.

III - LEGITIMIDADE ATIVA

8. A requerente é confederação sindical representativa do setor industrial, legitimada a propor ações de controle de constitucionalidade abstrato, nos termos do artigo 103, inciso IX da Constituição Federal c/c com o artigo 2º da Lei n.º 9882/1999. O enquadramento sindical do setor industrial, por sua vez, decorre do quadro de atividades e profissões, previsto no art. 577. Além disso, a legitimação da CNI se deu e se dá, precipuamente, a partir do art. 1º e do inciso I, este do art. 3º do seu estatuto social, que lhe conferem o objetivo concreto de representar e defender os interesses gerais da indústria, *verbis*:

Art. 1º - A Confederação Nacional da Indústria, associação sindical de grau superior, fundada em 12 de agosto de 1938, reconhecida por Carta Ministerial de 17 de setembro de 1938, com investidura ratificada pelo Decreto nº. 13.321, de 30 de abril de 1943, é constituída com prazo de duração indeterminado, **para fins de representação**, estudos e coordenação **dos interesses das categorias econômicas da indústria**.

Art. 3º - A CNI tem por objetivos:

I - representar, defender, e coordenar os interesses gerais da indústria, contribuindo direta ou indiretamente, para fomentar a expansão e a competitividade do setor industrial e o desenvolvimento econômico e social do País.

9. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu inúmeras vezes a pertinência temática da CNI para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidades, por representar os interesses das categorias econômicas da indústria, como previsto no seu estatuto. Colhe-se a decisão proferida na ADI



Confederação Nacional da Indústria

2.588-1-MC, conforme trecho do voto da Ministra Ellen Grace, que bem analisou a questão:

2 - Quanto à ausência de pertinência temática, levantada nas informações do Senado Federal, não procede. A autora - Confederação Nacional da Indústria - é entidade sindical de grau superior, constituída para fins de representação, estudos e coordenação dos interesses das categorias econômicas da indústria (art. 1º, caput do seu estatuto social). Tem como **objetivos, entre outros, o de defender e coordenar os interesses gerais da indústria, bem como representá-la perante os poderes públicos** federais, estaduais e municipais, organizações, agências e associações nacionais e internacionais, entidades privadas e a coletividade em geral, contribuindo para o estudo e solução de todos os assuntos que, direta ou indiretamente, possam fomentar o fortalecimento e a expansão do setor industrial e o desenvolvimento nacional; o de desenvolver ações e **adotar medidas que atendam aos interesses da indústria em tudo quanto possa concorrer para o seu desenvolvimento e fortalecimento; propor medidas judiciais na defesa dos interesses da indústria**, inclusive mandado de segurança coletivo; e colaborar e desenvolver iniciativas visando à formulação da política de desenvolvimento industrial do país (incisos I, III, VIII e X do art. 3º do seu estatuto social). Considero esses objetivos institucionais suficientes para que a entidade requerente possa, validamente, suscitar o controle abstrato de constitucionalidade de norma relativa à tributação do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido, a que estão sujeitas as indústrias brasileiras no tocante aos lucros remetidos por eventuais coligadas ou controladas localizadas no exterior.

Afasto também essa preliminar."

ADI 2.588, Relatora Ministra Ellen Gracie, Relator para o acórdão, Min. JOAQUIM BARBOSA, Plenário 10.04.2013, Publicação DJe 11/02/2014

10. Registre-se que a instauração de controle concentrado de constitucionalidade contra normas que também possam irradiar seus efeitos sobre categoria diversa sempre foi plenamente admitido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se percebe da ementa da ADI 4391/RJ, proposta pela CNI²:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual que fixa piso salarial para certas categorias. CNI. Preliminar de ausência parcial de pertinência temática. Rejeitada. Expressão "que o fixe a maior"

² O mesmo entendimento consta do julgamento da ADI 2556, de autoria da Requerente. Naquela oportunidade discutiu-se questão atinente a contribuição ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, trazidas pela Lei Complementar nº 101/2002, ou seja, norma ainda mais abrangente e que se atingia todos os setores da economia.



Confederação Nacional da Indústria

contida no caput do artigo 1º da Lei estadual nº 5.627/09. Direito do trabalho. Competência legislativa privativa da União delegada aos Estados e ao Distrito Federal. Expressão que extravasa os limites da delegação de competência legislativa conferida pela União aos Estados por meio da Lei Complementar nº 103/00. Ofensa ao artigo 22, inciso I e parágrafo único, da Lei Maior.

1. A exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade requerente, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários. Preliminar rejeitada.

ADI 4391 / RJ - RIO DE JANEIRO, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 02/03/2011, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJe-117 DIVULG 17-06-2011 PUBLIC 20-06-2011

11. No mesmo sentido tem-se decisões do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a pertinência temática de outras confederações no controle concentrado de normas que atinjam além delas próprias, outras categorias. Cite-se, como exemplo, as ADI 15 - Confederação das Associações de Microempresas do Brasil; ADI 3710 - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN; e, ADI 4364 - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC.

12. Portanto, o requisito da pertinência temática não exige que as normas atacadas sejam dirigidas apenas a categoria industrial, mas que essa categoria também seja atingida pelos seus comandos.

IV - TEOR DOS DISPOSITIVOS ATACADOS

13. Como já destacado, esta ação direta volta-se contra os artigos 20-B, II e parte do art. 20-E da Lei n.º 10.522/2002, acrescentados pelo artigo 25 da Lei n.º 13.606/2018, transcritos abaixo:

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



Confederação Nacional da Indústria

§ 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.

§ 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-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.”

V - OBSERVAÇÃO ANTECEDENTE

14. Antes de adentrar na crítica, cabe destacar que na verdade os dispositivos aqui atacados são uma anomalia, um texto sem contexto, inserido num projeto que tratava de matéria absolutamente desconexa³.

14.1. Não apenas o “veículo”, a Lei 13.606/2018 era de todo impertinente, mas aquela em que as novas disposições foram “enxertadas” também não continham e não contém disposições similares que possam fornecer o contexto.

14.2. Além de faltar contexto aos dispositivos tanto na lei que os instituiu quanto naquela em que enxertados, falta-lhes texto.

14.2.1. Trata-se de uma nova garantia do crédito tributário federal? Mas como compatibilizar essa *nova garantia* ante o disposto nos artigos 185 e 185-A

³ Muito embora o caso concreto não tenha formalmente os mesmos elementos essenciais marcados na ADI 5.127, há aqui também a mesma violação ao princípio democrático e ao devido processo legislativo, estabelecidos no art. 1.º, *caput* e parágrafo único, e art. 5.º, *caput* e LIV, da Constituição). Tratou-se de lei que *de fato* tramitou como se projeto de conversão fosse.



Confederação Nacional da Indústria

do CTN e os requisitos constitucionais de forma, por lei complementar, e de conteúdo, de regras gerais e, portanto, uniformes para os três níveis da federação?

14.2.2. Trata-se de um novo atributo da inscrição em dívida ativa e de inovação de seu processo de cobrança, derogando parcialmente a Lei de Execução Fiscal para créditos da União? Mas como compatibilizar isto com a estrutura federativa da Constituição? A competência de legislar sobre processo civil permite distinção tão forte entre o tratamento dado a si e dado aos demais entes? Ou será que a matéria cai na competência concorrente e cada um dos entes da Federação pode disciplinar a matéria como bem lhe convier?

14.3. Seriam os dispositivos voltados a combater o devedor recalcitrante, aquele que sistematicamente não paga o crédito tributário, não garante o pagamento e continua a operar não apenas frustrando a arrecadação, mas também afetando a concorrência? Mas como apontar, na lei, limites que impeçam seu uso como mera sanção política?

15. Essas dificuldades e perplexidades são apenas aparentes. Elas decorrem da absoluta inadequação dos dispositivos no ordenamento jurídico, seja por razões de forma, seja por razões de conteúdo. Como as disposições não são compatíveis com nada e sequer se anunciam como pretendendo ter alguma compatibilidade, o operador do direito fica tentando a buscar uma classificação quando esta não está no campo dos atos válidos, mas sim no campo dos ilícitos. Trata-se de um ilícito legislativo, de um texto inconstitucional.

VI - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 146, III, DA CONSTITUIÇÃO E À ESTRUTURA FEDERATIVA

16. A mais evidente das inconstitucionalidades está na violação à reserva de lei complementar e seus reflexos na estrutura federativa.

17. Essa violação salta aos olhos pelo esvaziamento prático, em relação à União, do disposto nos artigos 185 e 185-A do CTN.



Confederação Nacional da Indústria

18. Pelo artigo 185 do CTN, na redação dada pela LC 118/2005, *presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas por sujeito passivo em débito inscrito como dívida ativa*. Essa fraude não é causa de nulidade nem de anulabilidade, mas apenas de ineficácia perante o credor tributário. Neste sentido, veja-se, exemplificativamente, a lição do Min. Luiz Fux⁴.

18.1. Já por força do disposto no artigo 20-B, § 3.º, II da Lei 10.522/2002, feita a inscrição e comunicada a mesma pela Procuradoria da Fazenda Nacional a todos os órgãos de registro de bens e direitos segue-se por decorrência necessária a indisponibilidade. Sendo indisponíveis os bens, qualquer ato de disposição ou oneração é nulo e não apenas ineficaz em relação à Fazenda Pública.

18.2. Ainda pelo artigo 185 do CTN, a presunção atinge a alienação ou oneração de ***bens ou rendas***.

18.2.1. Já pelo art. 20-B, § 3.º, II a indisponibilidade atinge também “*direitos sujeitos a arresto ou penhora*”. Títulos de créditos, públicos ou privados estão sujeitos a registro notadamente na B3, resultado da fusão da BMFBOVESPA com a CETIP. Tais títulos lastreiam ou mesmo consubstanciam a quase totalidade das aplicações em renda fixa ou variável no país. São direitos penhoráveis e estão em segundo lugar na ordem de preferências do artigo 11 da Lei de Execuções Fiscais⁵.

18.3. Pelo parágrafo único do artigo 185 do CTN a inoponibilidade da alienação ao Fisco é afastada no caso de reserva de bens e rendas suficientes.

18.3.1. Já pelas inovações trazidas pelo artigo 25 da Lei 13.606/2018 não há tal limitação. A indisponibilidade pode ser geral, “até que pague”, tal como a

⁴ FUX, Luiz. *O novo processo de execução: o cumprimento da sentença e a execução extrajudicial*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 95-96 e STJ, 1.ª Seção, REsp 1141990/PR, Rel. Min. Luiz Fux, nov. 2010)

⁵ Não se desconhece que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no uso da delegação dada pelo artigo 20-E da mesma lei, também atacado nesta ADI, estabeleceu que a indisponibilidade recairá sobre bens móveis e direitos apenas em caráter subsidiário. Isto será abordado adiante, mas, para efeitos deste tópico, é irrelevante. A matéria é de lei complementar e lei ordinária não pode disciplinar o tema e menos ainda deslegalizar para ato de subalterno de ministro a disciplina.



Confederação Nacional da Indústria

interdição de estabelecimento do Decreto-lei 5/37, origem das súmulas 70, 323 e 547, bem como copiosa jurisprudência contrária às chamadas sanções políticas. Pode ser também uma “indisponibilidade geral *suja*”, aquela que grava tudo, formalmente permite que se requeira a limitação ao valor da dívida, mas que, na prática, o requerimento nunca é apreciado.

18.3.2. A Portaria PGFN 33/2018 é clara em procurar afastar esses perigos, mas a autoconstrução da autoridade encarregada da cobrança no uso de poderes desmedidos e desregrados não “salva” da pecha de inconstitucional a norma que atribui poderes sem qualquer parâmetro objetivo de controle.

19. Pelo artigo 185-A do CTN a indisponibilidade requer não só a inscrição em dívida ativa, mas o ajuizamento da execução, a citação de devedor, o escoamento do prazo para oferecer bens em garantia e a frustração na busca por outros bens ou direitos penhoráveis. Trata-se de matéria já sumulada pelo STJ, conforme abaixo:

A decretação da indisponibilidade de bens e direitos, na forma do art. 185-A do CTN, **pressupõe o exaurimento das diligências na busca por bens penhoráveis**, o qual fica caracterizado quando infrutíferos o pedido de constrição sobre ativos financeiros e a expedição de ofícios aos registros públicos do domicílio do executado, ao Denatran ou Detran.

(STJ, Súmula 560, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2015, DJe 15/12/2015)

19.1. Já pelo artigo 20-B, § 3.º, II, a indisponibilidade prescinde de ação judicial, prescinde de busca por outros bens.

20. A superposição das disposições atacadas às do CTN, a antinomia entre elas deixa claro que investem no mesmo campo.

21. Esse campo é o das garantias e privilégios do crédito tributário, matéria contida dentro do núcleo comum das regras **gerais** de direito tributário que a Constituição reservou para disciplina em lei complementar.



Confederação Nacional da Indústria

22. Veja-se que quando o constituinte reservou para lei complementar a disciplina da matéria ela já estava contida dentro das “*normas gerais de Direito Tributário*”, epígrafe do Livro Segundo do CTN.

23. Não apenas isto, o próprio legislador, quando quis dispor sobre o tema, o fez por lei complementar, notadamente a LC 118/2005, que modificou a redação do artigo 185 e acrescentou o artigo 185-A no CTN.

24. Mas mais que isto, entender que lei ordinária possa versar sobre a matéria e restritivamente a um ente da Federação é dizer que o tema recai na competência concorrente (CF, art. 24, I) e que os dispositivos em questão sequer valem como norma geral (CF, art. 24, § 1.º), vez que esta está reservada a lei complementar (CF, art. 146).

25. Se a matéria estiver na competência concorrente, então cada um dos Estados, cada um dos Municípios e mais o Distrito Federal poderão disciplinar a matéria. A disciplina pode ser semelhante à aqui atacada, com amplíssima delegação normativa para a chefia do órgão de cobrança, em geral os procuradores-chefes da dívida ativa⁶.

25.1. A disciplina pode também ser diferente. Pode ser como na redação original do CTN, limitando a estabelecer inoponibilidade da venda ao Fisco após o ajuizamento da execução. Pode prestigiar a agilidade e a praticabilidade na satisfação do crédito e estabelecer um “Bacenjud” ou até mesmo uma indisponibilidade dos recursos em conta corrente e aplicações financeiras.

26. Os efeitos disto não apenas sobre o “ambiente de negócios”, mas sobre a esfera de liberdade do indivíduo para empreender e exercer suas atividades econômicas é evidente.

26.1. Não se trata apenas da “liberdade do devedor”, mas também daquele que tem seus tributos rigorosamente em dia. Não parece necessário muito uso da

⁶ A correspondência não é com o cargo de Procurador Geral do Estado, do Distrito Federal ou do Município pois estes equivalem ao Advogado Geral da União.



Confederação Nacional da Indústria

imaginação para vislumbrar o cenário de segurança jurídica para celebrar negócios, fazer pagamentos por eles, confiar em recebimentos se ao tentar transferir o bem adquirido pode surgir uma indisponibilidade vinda da União, de um dos 26 Estados, do Distrito Federal ou de um dos mais de 5.500 Municípios, ou de qualquer combinação que se queira imaginar.

27. O absurdo tem como única resposta a afirmação que a Constituição exige a fixação e observância de padrões gerais, fixados por lei complementar.

28. Os dispositivos atacados estabelecem um padrão particular, específico para a União, que diverge do padrão geral, e ainda por cima é fruto de lei ordinária.

29. Insofismável, portanto, a inconstitucionalidade.

VII - VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E AO DIREITO DE PROPRIEDADE

30. Salta aos olhos a violação ao devido processo legal, em sua feição substantiva, e ao direito de propriedade.

31. Os dispositivos em questão conferem à Procuradoria da Fazenda Nacional o **poder** –poderá, diz o § 3.º do art. 20-B, ora atacado– de tornar indisponíveis bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora. Conferem também à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional o dever de *complementar* a lei.

32. O que a portaria põe, a portaria também dispõe.

32.1. Cumpre à PGFN, órgão de cobrança administrativa e judicial da União decidir se essa indisponibilidade está limitada até o valor da dívida, como ocorre com as regras “recém superadas” dos artigos 185 e 185-A do CTN, que estabelecem o limite em seus parágrafos.

32.2. Cumpre à PGFN decidir se estabelece um mecanismo ágil para que se possa liberar bens tornados indisponíveis em excesso ou comprovar que a



Confederação Nacional da Indústria

inscrição é indevida ou deixar com a conhecida morosidade enquanto o particular suporta os efeitos do bloqueio de seu patrimônio.

32.3. Cumpre também à PGFN, a qualquer momento, modificar ou revogar sua própria Portaria. A de número 33/2018, que *complementa* os dispositivos aqui atacados, foi seguida de uma desenfreada busca por legitimidade, ainda em curso, com audiências públicas e debates. Podem vir modificações e ajustes, mas o “*cheque em branco*” outorgado pelo artigo 20-E deixa a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional sempre a pouquíssimos cliques de uma nova portaria, com a disciplina que lhe aprouver e lhe convier.

33. O sacrifício dessa esfera de liberdade não é proporcional, visto que o Poder Público já possui mecanismos eficientes de arrecadação. O simples fato da altíssima carga tributária, dos sucessivos recordes de arrecadação, todos medidos em razão dos valores efetivamente percebidos já demonstra isto.

33.1. As alienações após a inscrição em dívida ativa já são inoponíveis ao Fisco, conforme estabelecido no artigo 185 do CTN. Se a Fazenda Nacional oficial a algum registro de bens e este informar alienação ou oneração de bens em data posterior à inscrição em dívida ativa, o bem pode ser alcançado pela execução, vez que a alienação ou oneração posterior à inscrição não produz efeitos em relação ao Fisco.

33.2. Antes da inscrição em dívida ativa o Fisco Federal tem a seu dispor o arrolamento de bens (Lei n.º 9532/97, art.s 64 e 64-A). Arrolado o bem e comunicado o arrolamento ao órgão de registro, qualquer alienação será comunicada ao Fisco, sob pena de multa para o órgão de registro, conforme se lê no art. 11, *caput* e § 2.º, da Instrução Normativa RFB n.º 1.565/2015, da Receita Federal do Brasil⁷.

⁷ Art. 11. O órgão de registro comunicará à unidade da RFB do domicílio tributário do sujeito passivo, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a alteração promovida no registro em decorrência de alienação, oneração ou transferência a qualquer título, inclusive aquelas decorrentes de cisão parcial, arrematação ou adjudicação em leilão ou pregão, desapropriação ou perda total, de qualquer dos bens ou direitos arrolados.

§ 1º A comunicação de que trata o caput aplica-se ao cancelamento da averbação do arrolamento em decorrência do disposto no art. 9º.



Confederação Nacional da Indústria

33.3. Mesmo se o desfazimento patrimonial anteceder a inscrição em dívida ativa, o Fisco Federal ainda dispõe da medida cautelar fiscal (Lei n.º 8.397/92), que é admitida mesmo se o crédito tributário estiver com a exigibilidade suspensa, nos casos de tentativa de esvaziamento patrimonial⁸.

34. Não apenas isto. Estabelecer a possibilidade de bloqueio da totalidade dos ativos do particular, sem intervenção judicial prévia, e sem uma disciplina clara dos limites e controles é outorgar um poder desmedido, incompatível com o devido processo legal.

35. Medidas mais restritivas de cobrança podem ser cogitadas para situações especiais, notadamente aquelas que desafiam não apenas a arrecadação, mas também a concorrência.

36. Todavia, o que se tem é a outorga de um poder desmedido, condicionado apenas à inscrição em dívida ativa, e cujo único controle e limite será do próprio órgão agraciado com tamanho poder.

37. É verdade que a Portaria PGFN 33/2018 estabelece uma série de medidas que podem ser vistas como freios e contrapesos, mas não é menos

§ 2º O descumprimento do disposto no caput implicará a imposição da penalidade prevista no art. 9º do Decreto-Lei nº 2.303, de 21 de novembro de 1986, observada a conversão a que se refere o inciso I do caput do art. 3º da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, e o art. 30 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, independentemente de outras cominações legais.

§ 3º Os procedimentos de que tratam o caput e os §§ 1º e 2º não se aplicam ao cartório de títulos e documentos e registros especiais especificado no inciso III do caput do art. 10.

⁸ Neste sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

1. O Superior tribunal de Justiça firmou entendimento de que é possível o deferimento da medida cautelar fiscal, mesmo que suspensa a exigibilidade do crédito tributário, quando o devedor busca indevidamente alienar bens como forma de esvaziar seu patrimônio e frustrar o adimplemento do crédito tributário, nos termos do art. 2º, V, "b" e VII, da Lei n. 8.397/1992.

2. Porém, enquanto suspensa a exigibilidade do crédito tributário, não se pode pretender a indisponibilidade dos bens do contribuinte/responsável com base no inciso VI do art. 2º da Lei n.9.397/1992. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.597.284/PE, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 19/12/2016; AgRg no AREsp 571.765/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 14/11/2014; AgRg no AREsp 534.740/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 29/5/2015; AgRg no REsp 1.443.285/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 16/10/2015.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1426090/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/10/2017, DJe 10/11/2017)



Confederação Nacional da Indústria

verdade que a portaria foi uma medida para tornar *palatável* a norma. A própria PGFN abriu consulta pública para rediscutir a portaria que acabou de editar, demonstrando que pode melhorá-la ou piorá-la, a depender da ótica que se observa.

38. A violação ao devido processo legal decorre precipuamente da falta de garantias, em lei, do bom uso dos poderes concedidos e do pronto reparo de eventuais excessos.

39. Como postos, os dispositivos atacados são uma profunda agressão ao direito de propriedade, que inclui o direito de acumular patrimônio e dele dispor.

VIII - VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES E FALTA DE RAZOABILIDADE

40. Como já antes apontado, os dispositivos aqui atacados representam verdadeira abdicação legislativa, delegação “em branco” de matéria de lei para agente subalterno do Executivo, em flagrante violação à separação de poderes.

41. Não apenas isto, submeter a definição dos direitos e garantias do contribuinte na matéria, conceder à chefia do órgão encarregado da cobrança dos créditos a função de definir os limites dos poderes outorgados viola os limites da razoabilidade intrínsecos à noção de devido processo legal.

42. O artigo 20-B, § 3.º, II, diz que a Procuradoria da Fazenda Nacional *poderá* averbar a CDA nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis. Diz que isto pode ser feito por meio eletrônico.

42.1. O *poderá* significará “deverá” e a indisponibilidade será um procedimento geral de cobrança, forçando ou induzindo aquele apontado como devedor a pagar e depois discutir; confessar o débito, renunciando a qualquer questionamento e parcelar o débito, ou tomar a iniciativa de discutir o débito em juízo?



Confederação Nacional da Indústria

42.2. Ou o *poderá* significa que a Fazenda terá o juízo discricionário para escolher esse instrumento com alguns devedores? Serão os “alguns devedores” aqueles que apresentam maior dificuldade na cobrança, os chamados devedores contumazes ou aqueles que apresentam maior facilidade para localizar bens e com isto atingir as metas de arrecadação e produtividade da Fazenda?

42.3. A *indisponibilidade* equivalerá à penhora para fins de certidão positiva com efeitos de negativa (CTN, art. 206)? Ou o débito continuará a impactar as certidões do devedor, gerando todas as conhecidas dificuldades para a atuação econômica?

42.4. A indisponibilidade alcança apenas o limite da dívida ou atinge todo o patrimônio, independentemente de valor? A indisponibilidade permanecerá *congelando* o patrimônio do suposto devedor até que a Fazenda Pública escolha os que melhor lhe convierem para serem penhorados na execução, ou será aplicável por analogia as regras do parágrafo único do art. 185 e do § 1.º do art. 185-A do CTN, que limitam a restrição ao montante do débito para com o Fisco?

42.5. Bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora e passíveis de registro em algum órgão serão imóveis e automóveis, ou o vocábulo “direitos”, contido no artigo 20-B, § 3.º, II, mas não no art. 185 do CTN significa a possibilidade de tornar *indisponíveis* ativos financeiros de toda ordem, no limite até mesmo os em conta corrente⁹?

43. Nada, absolutamente nada disto está definido na lei, em forte contraste com o disposto nos artigos 185 e 185-A do CTN e seus parágrafos.

44. Não se desconhece que a Portaria PGFN 33/2018 traz regras sobre esses pontos e que o artigo 20-E comete à PGFN a missão de **complementar** o disposto no artigo 20-B.

⁹ Afinal, os recursos em conta corrente são um *direito* do correntista contra o banco depositário, lastreado em garantia do Fundo Garantidor de Créditos (www.fgc.org.br).



Confederação Nacional da Indústria

45. Aqui a sinceridade da norma é evidente. Não há que se falar em *regulamentar*, mas sim de estabelecer, em caráter primário, as regras aplicáveis.

46. A abdicação da competência institucional em favor do Poder Executivo para que, em ato próprio, tenha a prerrogativa de inovar na ordem jurídica já foi reputada de inconstitucional por esse STF ao julgar as AADDII 1.247 (MC), 1.247, 1.296 (MC) e 2.461 (MC).

47. Aqui a situação é ainda mais grave, pois a outorga sequer é para o Chefe do Executivo, titular da competência constitucional de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (CF, art. 84, IV), mas sim para titular de órgão auxiliar de Ministro cuja atribuição preponderante é arrecadar.

48. A deficiência normativa é de tal ordem que quem estabelece o caráter das normas é a Portaria PGFN 33/2018. Se uma nova portaria vier a estabelecer disciplina inteiramente diversa, a crítica não estará no campo da *legalidade*, pois não há parâmetro legal para medir se houve ou não excesso.

49. A matéria versada vai muito além da garantia do crédito tributário. Ela diz respeito à disposição de bens e direitos, à validade de negócios jurídicos independentemente da boa-fé, má-fé ou falta de cautela daquele que negocia com o devedor tributário. Tamanha invasão à propriedade é matéria de lei em sentido estrito. Não pode a lei “*substabelecer*” seus poderes para o regulamento e, muito menos, para a chefia do órgão de cobrança.

VIII - RAZÕES DO PEDIDO DE LIMINAR

50. Já editada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional a *complementação* prevista no artigo 20-E, da Lei n.º 10.522/02, na redação dada pela Lei n.º 13.606/2018 evidencia-se a iminência de sua aplicação. Com ela um sem número de contribuintes poderão ter, subidamente, bens tornados



Confederação Nacional da Indústria

indisponíveis, com efeitos imprevisíveis para a segurança jurídica das relações privadas quanto a tais bens e direitos.

50.1. O risco da insegurança, diga-se, recai não só sobre o devedor, mas sobre aquele que com ele transaciona, recebendo bens e direitos ou estabelecendo direitos sobre bens do devedor. Este em geral paga o preço ou dá a contrapartida estabelecida, ficando privado dessa parte de seu patrimônio, mas sem receber o correspondente.

50.2. A piora do ambiente de negócios gera também efeitos nocivos para toda a economia, efeitos que são de difícil reversão.

51. Não menos relevante é notar que manter a eficácia dos dispositivos questionados é sinalizar que um ente da Federação pode também disciplinar a matéria, visto não ser questão de lei complementar nem de processo civil. O risco da multiplicação de tais medidas, não sujeitas a anterioridade de qualquer ordem, inclusive no plano municipal, insuscetível de controle direto no STF, representa outro evidente perigo iminente, a exigir a pronta apreciação da medida liminar.

IX - PEDIDOS

52. Por todo o exposto, pede a Autora seja conhecida a presente ação direta para:

52.1. Conceder medida liminar, determinando a suspensão imediata dos efeitos do artigo 25 da Lei n.º 13.606, de 9 de janeiro de 2018, na parte em que inseriu o artigo 20-B, § 3.º, II e o artigo 20-E na Lei n.º 10.522/2002;

52.2. Intimar Suas Excelências o Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Senado para que prestem informações;

52.3. Intimar a Advocacia Geral da União para que apresente manifestação e a Procuradoria Geral da República para que ofereça parecer;



Confederação Nacional da Indústria

52.4. Ao final julgar procedente o pedido da presente ação, confirmando a liminar e declarando a inconstitucionalidade do artigo 25 da Lei n.º 13.606/2018 na parte em que inseriu os artigos 20-B, § 3.º, II e 20-E na Lei n.º 10.522/2002 ante os fundamentos já expostos.

53. Solicita ainda a Autora que suas intimações sejam feitas na pessoa dos advogados qualificados abaixo, com o mesmo endereço da Autora.

54. Dá-se à presente o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para os devidos efeitos fiscais.

E. Deferimento

Brasília, 28 de março de 2018.

GUSTAVO AMARAL
OAB/RJ 72.167 e OAB/DF 24.513

CASSIO AUGUSTO BORGES
OAB/RJ 91.152 e OAB/DF 20.016-A