

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.881 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **ALBERTO DE MEDEIROS FILHO**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS  
E EMPRESARIAIS DO BRASIL - CACB**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL FREITAS MACHADO**  
**AM. CURIAE.** : **FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO - FIESP**  
**ADV.(A/S)** : **ALEXANDRE RAMOS**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE  
BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNO MURAT DO PILLAR**  
**AM. CURIAE.** : **UNIÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA DO  
ESTADO DE SÃO PAULO - UNICA**  
**ADV.(A/S)** : **LÉO MEIRELLES DO AMARAL**

**Senhor Ministro Edson Fachin:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da inovação legislativa do artigo 25 da Lei n.º 13.606, de 9 de janeiro de 2018, que, por sua vez, tinha o objetivo principal instituir o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) e passou a prever o instituto da averbação pré-executória ora acoimado de inconstitucional. O teor do dispositivo objeto deste estudo é o seguinte:

"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.

## ADI 5881 / DF

§ 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 Pública editará atos complementares para o fiel cumprimento do disposto nos arts. 20-B, 20-C e 20-D desta Lei." *(sem grifos no original)*

Sustentam as entidades autoras que os dispositivos afrontam uma série de princípios constitucionais, entre eles: o da *reserva de lei complementar para o estabelecimento de normas sobre crédito tributário* (art. 146, III, "b", da Constituição Federal); o *devido processo legal substantivo* e *reserva de jurisdição* (art. 5º, LIV e XXXV, da Constituição Federal); *contraditório* e *ampla defesa* (art. 5º, LV, da Constituição Federal); *direito de propriedade* (art. 5º, caput e inciso XXII, e art. 170, II, da Constituição Federal); *livre iniciativa* (art. 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal); *isonomia* (art. 5º, caput e 150,II, da Constituição Federal), entre outros.

A Presidência da República e a Advocacia Geral da União, por outro lado, defendem a constitucionalidade da norma no sentido de que a alteração legislativa, além de não violar qualquer dispositivo da Carta Política, foi realizada para aproximar o sistema brasileiro de cobrança de créditos da dívida ativa, especialmente tributária, ao modelo

## ADI 5881 / DF

comparado que prescinde do Poder Judiciário.

É o relatório.

Respeitosamente, não merece prosperar o voto do d. Relator no que concerne à inconstitucionalidade formal do art.25, da Lei n.13.606/2018, vez que ao admitir tal raciocínio a própria Lei de Execução Fiscal (LEF) seria inconstitucional considerando que veiculada mediante lei ordinária.

O art.25, da Lei n.13.606/2018, ao introduzir o procedimento da “averbação pré-executória” como prerrogativa da União não disciplina matéria substantiva de “crédito tributário”, portanto, prescinde de Lei Complementar vez que não versa sobre nenhuma das matérias arroladas no art.146, III, "b", da CRFB.

A Lei n.13.606/2018 não disciplina o crédito tributário, nem mesmo lhe confere privilégio ou garantia, vez q a ineficácia do ato jurídico decorre ela sim, de Lei Complementar, *in casu*, o art.185, CTN.

O dispositivo ora hostilizado (art.25, da Lei n.13.606/2018) apenas instrumentaliza como materializar essa garantia, portanto, trata-se de mera norma procedimental, não vinculada a exigência de Lei Complementar (OLIVEIRA, Phelippe. Toledo Pires; CAMPOS, Rogério. Averbação pré-executória: contextualização normativa e constitucionalidade. In: BEVILACQUA, Lucas, BUISSA, Leonardo (Coord). *Processo Tributário*. 2 ed. BH: Fórum, 2020, p.143-154, p.150).

Não se ignora que a inovação legislativa promovida pela União realiza-se no âmbito de um microssistema de cobrança da Dívida Ativa tributária e não-tributária que há tempos reclama eficiência por parte do Executivo devendo realizar-se a partir de um conjunto de iniciativas coercitivas e compositivas com vistas a promover a melhor satisfação dos interesses públicos.

No entanto, o aprimoramento dos mecanismos de cobrança pela União Federal não prescindem do Poder Judiciário ao que o procedimento de *bloqueio unilateral* de bens pela Fazenda Pública Federal traz inovação que rompe com o o histórico sistema de cobrança da dívida ativa da União.

## ADI 5881 / DF

Admitir a averbação pré-executória, que implica na indisponibilidade dos bens, equivale implantar *execução administrativa* dos débitos tributários e não tributários federais, contrariando, assim, o sobre princípio da separação dos poderes.

O dispositivo introduzido contraria frontalmente não só o princípio da separação dos poderes, mas representa ofensa grave ao direito de propriedade previsto na Constituição que está a prever que ninguém será privado da propriedade sem devido processo legal e contraditório; o que pressupõe intervenção do Poder Judiciário.

Ainda que demande aperfeiçoamento a Lei n.º 6.830/80 constitui meio para a cobrança da dívida ativa com vistas a assegurar o cumprimento do *princípio da separação dos Poderes* e impedir eventuais arbitrariedades da Fazenda Pública na satisfação da atividade arrecadatória do Estado.

Portanto, a possibilidade de *bloqueio unilateral* dos bens dos devedores da dívida ativa federal rompe por completo o procedimento de sua cobrança construído historicamente consistindo em mecanismo indireto de cobrança, sanção política, o que não encontra respaldo na jurisprudência deste Eg. STF nos termos das conhecidas Súmulas n.º 70, n.º 323 e n.º 547.

Esse entendimento foi por diversas vezes reafirmado e encontra-se claramente delineado no substancioso voto proferido pelo então Min. JOAQUIM BARBOSA quando do julgamento do RE n.º 552.769/RJ, *in verbis*:

**"A sanção política também viola o devido processo legal substantivo na medida em que implica o abandono dos mecanismos previstos no sistema jurídico para apuração e cobrança de créditos tributários (e.g., ação de execução fiscal), em favor de instrumentos oblíquos de coação e indução.** Esse aspecto foi registrado pelo eminente Ministro Celso de Mello, em voto-vogal proferido nos autos do RE 413.782:

'A circunstância de não se revelarem absolutos os direitos e garantias individuais proclamados no texto constitucional não significa que a

## ADI 5881 / DF

Administração Tributária possa frustrar o exercício da atividade empresarial ou profissional do contribuinte, impondo-lhe exigências gravosas, que, não obstante as prerrogativas extraordinárias que (já) garantem o crédito tributário, visem, em última análise, a constranger o devedor a satisfazer débitos fiscais que sobre ele incidam.

O fato irrecusável, nesta matéria, como já evidenciado pela própria jurisprudência desta Suprema Corte, é que **o Estado não pode valer-se de meios indiretos de coerção, convertendo- os em instrumentos de acerto da relação tributária, para, em função deles - e mediante interdição ou grave restrição ao exercício da atividade empresarial, econômica ou profissional - constranger o contribuinte a adimplir obrigações fiscais eventualmente em atraso.** (RE 550769, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 02-04-2014 PUBLIC 03-04-2014- sem grifos no original.)

Diante do exposto, voto pela inconstitucionalidade material do art. 20-B, §3º, inciso II, da Lei nº 10.522/02, ao que julgo procedente as Ações Diretas de Inconstitucionalidades ajuizadas.