



Assunto: sugestão de propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o art. 25 da Lei 13.606, de 9 de janeiro de 2018.

Sumário: I - Breve relatório; II - Delimitação do tema constitucional; III - Exame de constitucionalidade do inciso I, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, que autoriza comunicação, para fins de lançamento, do nome de contribuinte, em dívida ativa com a Fazenda Nacional, no SPC/SERASA/SCPC, com o fito coercitivo de bloquear crédito básico de consumo; IV - Exame de constitucionalidade do inciso II, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, que autoriza a Fazenda Pública a executar bloqueio e indisponibilidade de bens e direitos, por meio de mera averbação de Certidão de Dívida Ativa nos órgãos de registro, independentemente de decisão judicial; V - Conclusões.

- I -

Breve relatório

Trata-se de proposta de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o artigo 25 da Lei Federal 13.606, de 9 de janeiro de 2018, que instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera, entre outras, a Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, que dispõe sobre o cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), e dá outras providências.

O dispositivo ora examinado possui a seguinte redação:

“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:

1

“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.

§ 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.” (grifei).

No dia de ontem, em 22/01/2018, ante a urgência do tema, o Sr. Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da OAB, Dr. MARCUS VINÍCIUS FURTADO COELHO, solicitou opinião jurídica sobre referido ato normativo, com maior brevidade possível.

É o breve relatório.

Passo a opinar.



- II -

Delimitação do tema constitucional

Senhor Presidente,

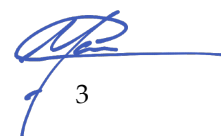
Eminentes pares da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil,

A pretexto de instituir o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), o art. 25 da Lei Federal 13.606/2018 promoveu, para além-mar, duas substanciais alterações na Lei 10.522/2002, que regulamenta o cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), notadamente os incisos I e II, do § 3º, do art. 20-B, a saber:

i) autoriza que a Fazenda Pública comunique o nome dos contribuintes inscritos em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros específicos relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres, tais como o Serasa Experian (SERASA), o Serviço Central de Proteção ao Crédito (SCPC) e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC);

ii) permite que a Fazenda Pública torne indisponíveis para alienação, bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, por meio de mera averbação da certidão de dívida ativa (CDA) nos órgãos de registro, independentemente de decisão judicial.

O ponto central a ser examinado é saber se referidas alterações legislativas colidem ou não com a Constituição da República, no seu ângulo formal ou material.



3

- III -

Exame de constitucionalidade do inciso I, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, que autoriza comunicação, para fins de lançamento, do nome de contribuinte, em dívida ativa com a Fazenda Nacional, no SPC/SERASA/SCPC, com o fito coercitivo de bloquear crédito básico de consumo

A primeira alteração normativa introduzida pelo inciso I, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, permite, na prática, que a Fazenda Nacional lance o nome de milhares de contribuintes inscritos em dívida ativa, no rol civil de devedores, com o objetivo expresso¹ de inviabilizar e bloquear seus créditos de consumo, fundamental para subsistência básica do cidadão.

A norma implica gravíssimo retrocesso nos direitos sociais, pois, como se sabe, em uma sociedade moderna e de consumo, o contribuinte que tenha o seu nome lançado no cadastro comercial de mau pagador tais como o SCPC, SPC e SERASA, fica impedido de ter acesso a serviços básicos do sistema financeiro, como o simples uso de cartão de crédito, cheques ou micro-financiamentos.

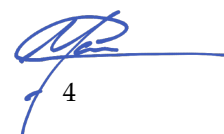
Em consequência, por uma sanção nefasta da Fazenda Nacional o cidadão contribuinte será penalizado com a proibição da compra parcelada de alimentos em supermercados, de medicamentos em farmácias, de livros para educação pessoal e familiar, dificultando a sua subsistência no âmbito do comércio em geral.

É que, no Brasil real, abatido por grave crise econômica, pessoas com “nome-sujo” na praça de consumo são impossibilitadas de adquirir bens essenciais, de uso pessoal e familiar, pelas vias ordinárias do sistema financeiro nacional, que se agiganta a cada dia, abarcando quase todos os serviços da sociedade.

Por sanção fazendária, tornar-se-á o contribuinte, aquilo que ZYGMUNT BAUMAN identificou como o indivíduo “*não-consumidor*”,² excluído por sua condição financeira e vitimado pela ordem econômica da chamada “sociedade

¹ “Lei 13.606/2018, art. 20-B, § 3º, 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;” (grifei).

² BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2008.



4

de consumidores”. Referida opressão viola o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), por obstruir o seu mínimo existencial, compreendido como o “conjunto de garantias materiais para uma vida condigna”³.

Tal coerção, ademais, configura reconhecida espécie de sanção de natureza política ao contribuinte, a meu ver, materialmente inconstitucional, por corroer as raízes daquilo que o Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA chamou de “*Direitos Sociais do Homem Consumidor*”,⁴ que salvaguardam o desenvolvimento da família, no âmbito do consumo, para a saúde, a educação, a seguridade, a formação cultural e intelectual, direitos devidamente protegidos pela ordem econômica constitucional que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da Justiça Social, observado o princípio da “defesa do consumidor”, nos termos dos arts. 5º, XXXII; e 170, V, ambos da Constituição.

A propósito das restrições punitivas para obter créditos tributários em razão de inadimplência do contribuinte, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal firmou no sentido de que tais sanções, como a “*inscrição em cadastro de inadimplentes com as restrições daí decorrentes*”, “*ainda que fundadas em lei*”, são práticas “*flagrantemente inconstitucionais*” (RE 666.405/RS, Rel. Min. CELSO DE MELO, de 16/8/2012).

Peço licença aos eminentes pares para transcrever, por relevantíssimo ao caso *in abstracto* ora analisado, trecho fundamental do paradigmático precedente, de lavra do ministro-decano da Suprema Corte, que bem esclarece a questão constitucional versada:

“Cabe acentuar, neste ponto, que o Supremo Tribunal Federal, tendo presentes os postulados constitucionais (...), firmou orientação jurisprudencial, hoje consubstanciada em enunciados sumulares (Súmulas

³ SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado*. Revista de Direito do Consumidor. Vol. 61. 2007. p. 103.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 310-316.

70, 323 e 547),⁵ **no sentido de que a imposição, pela autoridade fiscal, de restrições de índole punitiva, quando motivada tal limitação pela mera inadimplência do contribuinte, revela-se contrária às liberdades públicas ora referidas (RTJ 125/395, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI). (...)**

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. Esse comportamento estatal – porque arbitrário e inadmissível – também tem sido igualmente censurado por autorizado magistério doutrinário (HUGO DE BRITO MACHADO, “Sanções Políticas no Direito Tributário”, “in” Revista Dialética de Direito Tributário nº 30, p. 46/47):

‘Em Direito Tributário a expressão sanções políticas corresponde a restrições ou proibições impostas ao contribuinte, como forma indireta de obrigá-lo ao pagamento do tributo, tais como a interdição do estabelecimento, a apreensão de mercadorias, o regime especial de fiscalização, entre outras. Qualquer que seja a restrição que implique cerceamento da liberdade de exercer atividade lícita é inconstitucional, porque contraria o disposto nos artigos 5º, inciso XIII, e 170, parágrafo único, do Estatuto Maior do País.

São exemplos mais comuns de sanções políticas a apreensão de mercadorias sem que a presença física destas seja necessária para a comprovação do que o fisco aponta como ilícito; o denominado regime especial de fiscalização; a recusa de autorização para imprimir notas fiscais; A INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES COM AS RESTRIÇÕES DAÍ DECORRENTES; a recusa de certidão negativa de débito quando não existe lançamento consumado contra o contribuinte; a suspensão e até o cancelamento da inscrição do contribuinte no respectivo cadastro, entre muitos outros.

⁵ Súmula 70/STF - “É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo”;

Súmula 323/STF - “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos”;

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

Todas essas práticas são flagrantemente inconstitucionais, entre outras razões, porque: a) implicam indevida restrição ao direito de exercer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, assegurado pelo art. 170, parágrafo único, da vigente Constituição Federal; e b) configuram cobrança sem o devido processo legal, com grave violação do direito de defesa do contribuinte, porque a autoridade que a este impõe a restrição não é a autoridade competente para apreciar se a exigência é ou não legal.’ (grifei)
(...)

É por essa razão que EDUARDO FORTUNATO BIM, em excelente trabalho dedicado ao tema ora em análise (“A Inconstitucionalidade das Sanções Políticas Tributárias no Estado de Direito: Violação ao ‘Substantive Due Process of Law’ (Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade)” “in” “Grandes Questões Atuais do Direito Tributário”, vol. 8/67-92, 83, 2004, Dialética), conclui, com indiscutível acerto, “que as sanções indiretas afrontam, de maneira autônoma, cada um dos subprincípios da proporcionalidade, sendo inconstitucionais em um Estado de Direito, por violarem não somente este, mais ainda o ‘substantive due process of law’” (grifei).

*Cabe lembrar, neste ponto, consideradas as referências doutrinárias que venho de expor, a clássica advertência de OROSIMBO NONATO, consubstanciada em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (RE 18.331/SP), em acórdão no qual aquele eminente e saudoso Magistrado acentuou, de forma particularmente expressiva, à maneira do que já o fizera o Chief Justice JOHN MARSHALL, quando do julgamento, em 1819, do célebre caso “McCulloch v. Maryland”, que “o poder de tributar não pode chegar à desmedida do poder de destruir” (RF 145/164 – RDA 34/132), eis que – como relembra BILAC PINTO, em conhecida conferência sobre “Os Limites do Poder Fiscal do Estado” (RF 82/547-562, 552) – essa extraordinária prerrogativa estatal traduz, em essência, “um poder que somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e de indústria **E COM O DIREITO DE PROPRIEDADE**” (grifei).*

(...)

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, em face do conteúdo evidentemente arbitrário da exigência estatal ora questionada na presente sede recursal, o fato de que, especialmente quando se tratar de matéria tributária, impõe-se, ao Estado, no processo de elaboração das leis, a observância do necessário coeficiente de razoabilidade, pois, como se sabe, todas as normas emanadas do Poder Público devem ajustar-se à cláusula

que consagra, em sua dimensão material, o princípio do “*substantive due process of law*” (CF, art. 5º, LIV), eis que, no tema em questão, o **postulado da proporcionalidade** qualifica-se como **parâmetro de aferição** da própria constitucionalidade material dos atos estatais, **consoante** tem proclamado a **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal (RTJ 160/140-141 – RTJ 178/22-24, v.g.):


‘O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público.

O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do ‘substantive due process of law’ – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.


A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do ‘substantive due process of law’ (CF, art. 5º, LIV).

Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.” (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)’

Em suma: a prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental, constitucionalmente assegurados ao contribuinte, pois este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos por este editados.” (grifos no original).



Portanto, revela-se inconstitucional a alteração normativa introduzida pelo inciso I, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, por permitir o lançamento do nome de contribuinte, por mera inscrição em dívida ativa com a Fazenda Nacional, em cadastros destinados a consumidores, tais como o SPC, SCPC e SERASA, com o fito de bloquear o crédito básico de consumo, porquanto viola, a um só tempo, o princípio da defesa do consumidor (arts. 5º, XXXII; 170, V, ambos da Constituição), da dignidade da humana (art. 1º, III, da Constituição), além de configurar grave restrição de natureza política, que lhe suprime direitos fundamentais, gerando cobrança abusiva, em afronta ao princípio da proporcionalidade, e sem as garantias do devido processo legal, consubstanciado no processo de execução fiscal (art. 5º, LIV, da Constituição), conforme remansosa orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.



9

- IV -

Exame de constitucionalidade do inciso II, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, que autoriza a Fazenda Pública a executar bloqueio e indisponibilidade de bens e direitos, por meio de mera averbação de CDA nos órgãos de registro, independentemente de decisão judicial

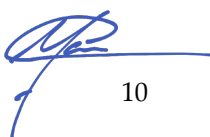
Com efeito, o inciso II, do § 3º, do 20-B, introduzido pelo art. 25 da citada Lei Federal permite que a Fazenda Pública possa não apenas averbar a certidão de dívida ativa (CDA), “nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora”, mas, sobretudo, “tornando-os, indisponíveis”, olvidando do quanto exposto no art. 185-A do Código Tributário Nacional, com redação dada pela Lei Complementar 118/2005:

“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)”.

Como se sabe, o art. 185-A do CTN estabelece normas gerais em matéria de legislação tributária, em especial, sobre crédito tributário, matéria reservada a Lei Complementar, nos termos do art. 146, III, b, da CF:



10

“Art. 146. Cabe à lei complementar: (...)

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

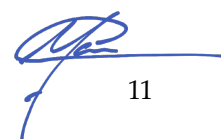
b) obrigação, lançamento, **crédito**, prescrição e decadência tributários;”

Ao estabelecer a possibilidade de bloqueio constritivo unilateral por meio de mera averbação da certidão de dívida ativa (CDA) nos órgãos de registro, independentemente de decisão judicial, o inciso II, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018 tratou a mesma situação genérica regulada pelo art. 185-A do “CTN, mas de modo diverso, incorrendo em inconstitucionalidade por violação ao art. 146, III, da CF” (RE 562.276, Rel. Min. ELLEN GRACIE, de 3/11/2010).

Pelo mesmo vício de inconstitucionalidade formal, na Sessão Plenária de 26/4/2007, durante o julgamento de mérito da ADI 1.917/DF, ajuizada contra ato normativo ordinário que disciplinava crédito tributário regulado pelo CTN, o Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, na senda do Min. MARCO AURÉLIO, confirmou o voto:

“O eminente Min. Marco Aurélio, quando do julgamento do pedido de medida cautelar na presente ação direta, assim se manifestou, em seu voto condutor: ‘Em última análise, a Lei distrital 1.624/1997 resultou na introdução, no cenário jurídico, de mais um forma de extinção de crédito tributário, ou seja, a civilista, de início incompatível com o Direito Tributário, que é a da dação em pagamento. Por ora, é suficiente considerar que a sistemática prevista afasta a incidência do processo licitatório para a aquisição de materiais pela Administração Pública. Acresça-se a circunstância de tratar-se de tema abrangido pela reserva normativa do inciso III do art. 146 da CR, e, sob tal ângulo, acabou-se por aditar o Código Tributário Nacional’” (grifei).

Semelhante exemplo de desrespeito aos ditames constitucionais, que se verifica, com nitidez, no quadro comparativo a seguir exposto:



Art. 185-A do CTN, com redação dada pela Lei Complementar 118/2005:	Art. 20-B, § 3º, II, inserido pelo art. 25 da Lei Federal 13.606/2018:
<p><i>“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)</i></p> <p><i>§ 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)</i></p> <p><i>§ 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).”</i></p>	<p><i>“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</i></p> <p><i>§ 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.</i></p> <p><i>§ 2º Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública.</i></p> <p><i>§ 3º Não pago o débito no prazo fixado no caput deste artigo, a Fazenda Pública poderá:</i></p> <p><i>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</i></p> <p><i>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.”</i></p>

Eis aqui, como diria o Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, “*chapada a inconstitucionalidade formal*”, porquanto a lei federal ora examinada, ao estabelecer regras gerais em matéria de legislação tributária, “*supera a alçada da lei ordinária e se reserva - segundo o parâmetro do precedente acolhido - à lei complementar*” (ADI 1.802/DF, Tribunal Pleno, de 27/08/1998).

HELENO TORRES, em sua Teoria da Constituição Financeira, lembra que “*a prevalência de efeitos da lei complementar decorre da competência, e não da sua peculiar condição ontológica ou topográfica*”, e explica o espírito do art. 146, III da Constituição: “*o que faz o inciso III é aplicar de modo mais objetivo o âmbito material dessas normas gerais, para afastar invasões de competência da União sobre as demais unidades, em típica garantia da segurança jurídica do federalismo*”.⁶

Não há dúvida, portanto, que o art. 25 da Lei Federal 13.606/2018 invadiu matéria não apenas constitucionalmente reservada, mas, sobretudo já disciplinada pelo art. 185-A do CTN, introduzido pela Lei Complementar 118/2005, no objetivo de torná-lo letra morta, por dispensar a reserva de jurisdição para decreto de indisponibilidade de bens e direitos, violando, *prima facie*, sob o ângulo formal, o art. 146, III, da Constituição.

É torrencial, como visto, a jurisprudência do STF, no mesmo sentido.

Há mais! Ainda que superada a inconstitucionalidade formal, também sob o ângulo material, a norma representa esvaziamento inconstitucional do bloqueio judicial de bens e direitos nos feitos de execuções fiscais, em clara ofensa ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LIV, V, da CF).

Acrescente-se a grave situação das CDAs que já estiverem sob o crivo do Poder Judiciário, por demanda do contribuinte. Esses casos, a toda evidência, jamais poderiam ser objeto de qualquer restrição unilateral da Fazenda Pública.

⁶ TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da Constituição Financeira*. Tese de Professor Titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2014, p. 423-424; 451.

Ressalte-se, mais, que não se trata de mera averbação de dívida em cartório de registro, como sói acontecer no campo de Direito Civil, mas de constrição, bloqueio e indisponibilidade de bens e direitos, sem o indispensável crivo do Poder Judiciário.

Nem se argumente, ainda, que referido dispositivo visa proteger a União e terceiros de boa-fé que eventualmente adquiram esses bens, uma vez que o Código Tributário Nacional, no âmbito de sua competência constitucionalmente reservada, já dispõe de regramento próprio a coibir tal prática.

É que, como se sabe, *“presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa”* (art. 185 do CTN, com redação dada pela Lei Complementar 118/2005).

Supracitado dispositivo, aliás, em razão de sua matéria, é igualmente revelador da invasão da reserva de competência do art. 146, III, da Constituição.

Por fim, o inciso II, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, ao permitir indisponibilidade de bens sem processo de execução fiscal, ofende a “propriedade privada” e a “função social da propriedade” que são princípios gerais da ordem econômica e financeira, fundada na valorização do trabalho humano para assegurar a todos, dignidade existencial (art. 170, II e III, da CF).

- V -

Conclusões

Por todo o exposto, no exíguo espaço de tempo que pude examinar os dispositivos elencados no art. 25 da Lei 13.606/2018, concluo, salvo melhor juízo dos eminentes pares:

i) pela **inconstitucionalidade material** do inciso I, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, que autoriza comunicação, para fins de lançamento, do nome de contribuinte em dívida ativa com a Fazenda Nacional, em cadastros específicos de consumidores, tais como o Serasa *Experian* (SERASA), o Serviço Central de Proteção ao Crédito (SCPC) e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), com o fito coercitivo de bloquear crédito básico de consumo, por violar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição); o princípio da defesa do consumidor (arts. 5º, XXXII; e 170, V, ambos da Constituição); e o “*substantive due process of law*” (art. 5º, LIV, da Constituição).

ii) pela **inconstitucionalidade formal e material** do inciso II, do § 3º, do art. 20-B, da Lei 13.606/2018, que autoriza a Fazenda Pública a indisponibilizar bens e direitos, por meio de mera averbação de certidão de dívida ativa (CDA) nos órgãos de registro, independentemente de decisão judicial, por invadir matéria constitucionalmente reservada e já disciplinada por Lei Complementar (art. 146, III, b, da Constituição); e, no âmbito material, violar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LIV, V, da Constituição), bem como ofender o princípio da “propriedade privada” e a “função social da propriedade” (art. 170, II e III, da Constituição).

De São Paulo para Brasília, em 23 de janeiro de 2018.



MANOEL CARLOS DE ALMEIDA NETO

Membro Efetivo da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da OAB

Doutor em Direito do Estado pela USP