

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

223856

Nº 2566-PGR-AF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3786-2

REQUERENTE : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DE ESTADO - ANAPE

REQUERIDO : SENADO FEDERAL

RELATOR : Min. Carlos Britto

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 33/2006, DO SENADO FEDERAL. AUTORIZAÇÃO DE CESSÃO DA DÍVIDA ATIVA DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, PARA COBRANÇA. PRELIMINAR DE INEXISTÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA CAPACIDADE POSTULATÓRIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL SEGUNDO OS QUAIS ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL NÃO POSSUI CAPACIDADE PROCESSUAL PLENA PARA PROPOSITURA DE AÇÕES DO CONTROLE CONCENTRADO. NECESSIDADE DE QUE O PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DEMONSTRE SUA CAPACIDADE POSTULATÓRIA OU QUE A ENTIDADE DE CLASSE SE FAÇA REPRESENTAR POR ADVOGADO. MÉRITO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 52, 132 E 146, III, "b", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCOMPETÊNCIA DO SENADO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE A MATÉRIA, QUE NÃO SE INCLUI NO ROL DE COMPETÊNCIAS PREVISTO NO ARTIGO 52 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. TRANSFERÊNCIA, A TERCEIROS PARTICULARES, DE FUNÇÃO INERENTE À ATIVIDADE DE PROCURADOR DO ESTADO, A QUEM COMPEETE A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR PARA AUTORIZAR A 'TERCEIRIZAÇÃO' DO SERVIÇO DE



COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA. PARECER NO SENTIDO DE QUE O REPRESENTANTE DA REQUERENTE DEMONSTRE SUA CAPACIDADE POSTULATÓRIA OU, CASO NÃO A TENHA, QUE A ASSOCIAÇÃO SE FAÇA REPRESENTAR POR ADVOGADO. NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, PARA QUE SEJA DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO IMPUGNADA.

1. Cuidam os autos de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE, tendo por objeto a Resolução nº 33, de 13 de julho de 2006, do Senado Federal, que *“autoriza a cessão, para cobrança, da dívida ativa dos Municípios a instituições financeiras e dá outras providências”*.

2. Eis o teor do ato normativo impugnado:

“O Senado Federal resolve:

Art. 1º Podem os Estados, Distrito Federal e Municípios ceder a instituições financeiras a sua dívida ativa consolidada, para cobrança por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita de até o valor de face dos créditos, desde que respeitados os limites e condições estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e pelas Resoluções nºs 40 e 43, de 2001, do Senado Federal.

Art. 2º A instituição financeira endossatária poderá parcelar os débitos tributários nas mesmas condições em que o Estado, Distrito Federal ou Município endossante poderia fazê-lo.

Art. 3º A instituição financeira endossatária prestará contas mensalmente dos valores cobrados.

Art. 4º Uma vez amortizada a antecipação referida no art. 1º, a instituição financeira repassará mensal-



mente ao Estado, Distrito Federal ou Município o saldo da cobrança efetivada, descontados os custos operacionais fixados no contrato.

Art. 5º O endosso-mandato é irrevogável enquanto não amortizada a antecipação referida no art. 1º.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

3. Em primeiro, sustenta a Associação requerente ser a Resolução eivada de vício de inconstitucionalidade formal, por violação à norma do artigo 52 da Constituição Federal, caracterizada pelo fato de não se enquadrar a matéria disciplinada no ato normativo em nenhuma das hipóteses inscritas dentre as competências do Senado Federal.

4. Nessa linha, pondera que a referida Resolução não encontra fundamento de validade no inciso V, do artigo 52, da Carta Política, haja vista este dispositivo se referir à autorização de operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Territórios, enquanto a Resolução autoriza a celebração de negócio jurídico interno, celebrado entre partes sujeitas à soberania nacional.

5. De igual modo, afirma não ser possível pretender que o fundamento de validade esteja inscrito no inciso VI, do artigo 52, da Constituição da República, porquanto tal dispositivo confere ao Senado Federal competência para, tão-somente, fixar os limites da dívida consolidada, o que se refere a critérios quantitativos, tema no qual não se enquadra a disposição acerca de condições, formas ou espécies de endividamento, nem tampouco, a relativa a mudanças na forma de cobrança da dívida ativa.

6. No tocante ao inciso VII, do mesmo artigo 52, da Constituição Federal, assevera a requerente que a operação descrita na Resolução nº 33/2006 não pode ser enquadrada como típica operação de crédito, pois a cobrança de dívida ativa comporta créditos de natureza tributária e não-tributária já certos, líquidos e exigíveis, ou seja, relativos a fatos geradores já ocorridos, o que a torna incompatível com o conceito de antecipação de receita.

7. Nesse sentido, conclui que o emprego da expressão “antecipação de receita” no corpo da Resolução impugnada, tem por intuito “*mascarar a verdadeira natureza jurídica do instrumento de delegação da competência privativa dos Procuradores do Estado, (...) e induzir ao erro*



de que suas disposições refletem o exercício da competência contida na norma do art. 52, VII, da Constituição Federal". (fls. 15)

8. Em relação ao inciso VIII do artigo 52, sustenta que o dispositivo confere ao Senado Federal a competência para estabelecer os limites globais e as condições para a concessão de garantias que equivalem ao compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada, matéria esta estranha à cessão de cobrança da dívida ativa, que não pode ser enquadrada como prestação de garantia.

9. Finalmente, afasta a possibilidade de inclusão do tema disciplinado na RSF nº 33/2006 na competência inscrita no inciso IX, do artigo 52, da Constituição da República, destacando inexistir correspondência entre a chamada dívida pública mobiliária e a cobrança de dívida ativa pelos entes da Federação.

10. Prossegue, apontando incompatibilidade entre o ato normativo atacado e a disposição inscrita no artigo 61, §1º, II, "e", da Constituição Federal, segundo o qual é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo a propositura de leis que disponham sobre órgãos da Administração Pública.

11. A respeito, afirma que da Resolução hostilizada decorrem alterações na competência institucional da Procuradoria do Estado, órgão integrante da Administração Pública Direta, e que, portanto, só poderia ter suas atribuições modificadas mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

12. A seguir, aduz violação ao artigo 132 da Constituição Federal, ao argumento de que estariam sendo retiradas importantes atribuições das Procuradorias, especificamente a referente à cobrança da dívida ativa, haja vista a autorização concedida aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para transferir a terceiros (instituições financeiras) a cobrança de tais créditos.

13. Por fim, argumenta que a Resolução impugnada, ao dispor sobre cobrança, está disciplinando matéria tributária que só poderia ser veiculada por Lei Complementar, o que importa em violação aos artigos 145 e 146, da Constituição da República. A respeito, pondera:

"Com efeito, a cobrança é um aspecto do crédito tributário, já o parcelamento afeta diretamente a obri-



gação tributária. E a possibilidade de delegação dessas prerrogativas para entidades de direito privado de fins lucrativos configuram, sem dúvida, norma geral sobre obrigação e créditos tributário, porquanto a natureza de tal dívida é eminentemente de direito-tributário. Note-se que a Resolução pretende atingir todos os entes políticos da Federação, o que ressalta o caráter geral das regras estatuídas." (fls. 26)

14. Em despacho acostado às fls. 53, o Ministro relator solicita informações ao requerido.

15. Em sua manifestação, colacionada às fls. 58-68, o Senado Federal defende a constitucionalidade da Resolução objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, ao argumento de que a norma nela inscrita é meramente autorizativa, não estabelecendo uma forma de cobrança, mas tão-somente a possibilidade de utilização de instrumentos que facilitem o resgate da dívida ativa.

16. Pondera que a edição do aludido ato normativo encontra fundamento de validade no inciso VII, do artigo 52, da Constituição Federal, uma vez que a antecipação de receita obtida com o endosso-mandato se enquadra no conceito de operação de crédito interno, nos moldes previstos na Resolução nº 78/99, do Senado Federal.

17. Nessa linha, sustenta que a cobrança das dívidas não é competência privativa dos Procuradores de Estado, destacando que a Resolução atacada não dispõe sobre a representação judicial dos entes federativos, mas sobre cobrança e recebimento extrajudicial de dívidas.

18. Remetidos os autos ao Advogado-Geral da União, este se manifestou pela inconstitucionalidade da Resolução nº 33/2006, do Senado Federal, a fim de que seja reconhecida a ocorrência de vício formal, por não deter a Casa dos Estados competência para regular a matéria, bem como a existência de vício material, caracterizado pela afronta aos artigos 132, e 146, III, b, da Constituição Federal.

19. Após a juntada de petição da Associação Nacional dos Procuradores Municipais requerendo seu-ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae* (fls. 159/184), vieram os autos com vista à Procuradoria Geral da República para parecer.



20. Preliminarmente, mister se faz ressaltar que o Presidente da ANAPE, único subscritor da peça inicial, é Procurador de Estado. Certo é, contudo, que nem todos os procuradores de Estado podem exercer a advocacia fora de suas atribuições institucionais, dependendo do que prevê a respectiva lei orgânica estadual. Noutras palavras, duvidosa a capacidade postulatória do signatário da peça inicial, em especial pelo aspecto de sua atuação não se dar em proveito de suas funções institucionais, mas como agente de agremiação profissional, de conformação privada.

21. Fato ainda que há decisões dessa Corte no sentido de que as entidades de classe de âmbito nacional, assim como as confederações sindicais e os políticos, não possuem capacidade processual plena para ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, como o tem os demais legitimados, elencados nos incisos I a VII do art. 103 da Constituição da República.

22. A evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que ditou os requisitos próprios a serem exigidos de cada um dos legitimados para a competente propositura das ações de controle concentrado, adiantando-se, em muitos campos, a determinações vindas com os diplomas legais específicos quanto ao processo abstrato (Leis 9.868/99 e 9.882/99), vergou-se para distinção desses personagens.

24. A partir de considerações acerca da natureza jurídica dessas ações de controle, imbricadas com o papel institucional próprio de cada um desses atores, a Suprema Corte ponderou que aos Governadores, de maneira incisiva, como aos demais legitimados, por suas atribuições específicas, eleitos nos incisos I a VII do art. 103, da CRF/88, seria de se abrir a plena capacidade postulatória, ainda que extraordinária, admitindo-se a propositura de ação direta de inconstitucionalidade a partir de peça inicial assinada apenas pelo Chefe do Executivo Estadual. A participação de profissional da advocacia seria desnecessária, nesses precisos casos.

25. Desse formato o precedente tomado na questão de ordem suscitada na ADI 127, relator o Ministro Celso de Mello (DJ de 4/12/92).

26. Não com tantas considerações, mas de maneira clara, a Corte apontou que **distinção** quanto a esse pensamento deveria ser feita na hipótese de ajuizamento por **entidade privada**, ainda que legitimada pelo rol do art. 103 da Lei Fundamental. É o decidido nas ADI 109, Ministro Paulo Brossard (RTJ 130-02, P.522), E ADI 131, Ministro Sydney Sanches (Ementário, volume 1.566-01, p.9).



27. A divisão de tratamento é detectada pela doutrina de Gustavo Binbenbujm, que, sob leitura realizada já na ótica propugnada pela Lei 9.868/99, rememora¹:

"Quanto ao instrumento de mandato, referido no parágrafo único do art. 3º [da Lei 9.868/99], só será necessário quanto a inicial for subscrita por advogado. O Supremo Tribunal entende que os entes enumerados nos incisos I a VII do art. 103 da Constituição detêm capacidade postulatória plena para ajuizarem ação direta de inconstitucionalidade, independentemente da constituição de advogado, e para a prática de todos os demais atos processuais. Quanto aos partidos políticos, confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, entende-se que necessitam do patrocínio advocatício."

28. Sob esse estado de coisas, e tendo em conta as considerações alcançadas após extensos debates tomados nos precedentes referidos, em especial nos que se travaram no julgamento da ADI 127 (QO) e da ADI 2.187 (QO), em que se enfrentou, em várias passagens, a questão relacionada à capacidade postulatória das entidades privadas, é de se propugnar a baixa do feito em diligência, para que então se prestem os esclarecimentos devidos pela argüente, ou ainda, que seja saneado o feito, dando-se cumprimento aos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.882/99.

29. Ante tais ponderações, manifesta-se o Procurador-Geral da República, preliminarmente, no sentido de que o Presidente da argüente demonstre possuir capacidade postulatória para o ajuizamento desta ADI, ou, não a tendo, que a associação se faça representar por profissional regularmente habilitado.

30. Quanto ao mérito, observa-se, inicialmente, que, de fato, conforme asseverado pela requerente, não dispõe o Senado Federal de competência para editar ato que permita a cessão a instituições financeiras, por endosso-mandato, da dívida pública consolidada.

¹ A nova jurisdição constitucional – Legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2.ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2004, p. 152.



31. De imediato, razão pela qual se tornam desnecessárias maiores considerações, são apartados da condição de fundamento de validade à edição do ato normativo, os incisos V, VI, VIII, e IX, do artigo 52, da Constituição Federal, porquanto dispõem sobre temas absolutamente diversos do tratado na Resolução em comento.

32. Resta, portanto, analisar a possibilidade de enquadramento da matéria versada na referida Resolução ao comando inscrito no inciso VII, do artigo 52, da Carta Política, que, segundo as informações prestadas pelo Senado Federal, encerraria o suporte constitucional à edição do ato impugnado.

33. Dispõe o artigo 52, VII, da Constituição Federal:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal.”

34. Ao contrário do entendimento manifestado pelo requerido em suas informações, a operação disciplinada na Resolução impugnada não pode ser classificada como operação de crédito, o que afasta a competência do Senado Federal para dispor sobre a matéria.

35. Em primeiro, observa-se que disciplina acerca das operações de crédito tem origem na necessidade de o Estado implementar um projeto de estabilização fiscal a fim de reduzir o déficit público relativamente ao Produto Interno Bruto.

36. Com efeito, em virtude da ausência de limites objetivos à contratação de empréstimos bancários pelos entes da Federação, em especial as municipalidades, observou-se a concretização de um significativo e preocupante endividamento interno, muito superior à capacidade de pagamento, revelando-se necessária a adoção de medidas de controle sobre a realização das chamadas operações de crédito.

37. Nesse cenário foi editada a Lei Complementar n° 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu artigo 29, definiu todas as categorias de endividamento público, fixando elementos como origem e



natureza e classificando-as nas modalidades de dívida pública consolidada ou fundada, dívida pública mobiliária, operação de crédito, concessão de garantia e reconhecimento ou confissão de dívida.

38. No caso sob análise, interessa o conceito de operação de crédito previsto no artigo 29, inciso III, da aludida Lei Complementar nº 101/2000:

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

.....
III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.”

39. Diante da definição acima transcrita, depreende-se que as operações de crédito realizadas pelos entes federativos correspondem à obtenção de recursos mediante a constituição de empréstimos financeiros, bem como operações correlatas, como emissão e aceite de título, com a finalidade precípua de sanar deficiências de caixa.

40. Em outras palavras, as operações de crédito a que alude o artigo 29, III, da Lei Complementar nº 101/2000 sempre importam em endividamento da pessoa pública contratante, conseqüência esta que não pode ser verificada nas operações de cessão da dívida ativa consolidada.

41. Nesse ponto, cumpre buscar o verdadeiro alcance da norma objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade.

42. Conforme descrito, veicula a Resolução nº 33/2006, do Senado Federal, norma que autoriza os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a ceder a instituições financeiras a sua dívida ativa consolidada, para cobrança por endosso-mandato.

43. Ora, ao utilizar o verbo “ceder”, resta evidente que o legislador permitiu que os entes da Federação elencados no dispositivo



praticassem uma verdadeira “terceirização” do serviço de cobrança dos créditos referentes à dívida ativa.

44. No caso, a cessão implica a transferência dos títulos apenas para serem cobrados, haja vista a previsão da utilização do mecanismo do endosso-mandato, assim definido por Fran Martins:

“Esse chamado endosso-mandato ou endosso-procuração é, na realidade, um falso endosso pois nem transmite os direitos emergentes do título nem transfere sua propriedade, mas simplesmente a sua posse. De fato, o detentor do título por endosso-mandato recebe-o e pratica todos os atos de proprietário do mesmo, mas o faz como simples mandatário, representado e obrigando, neste caso, o mandante ou endossante. O endosso-mandato visa a facilitar a prática de atos que se poderiam ser realizados pelo proprietário do título, e neste sentido presta inumeráveis benefícios ao comércio(...).

Convém, entretanto, ter-se em mente que não se trata de um verdadeiro endosso, ato translativo da propriedade.”²

45. A respeito do objeto da cessão, determina a Resolução nº 33/2006 que poderá ser cedida a dívida ativa consolidada.

46. Em relação à expressão “dívida ativa”, não há maiores dificuldades em se precisar seu conceito, porquanto expressamente previsto no artigo 201, do Código Tributário Nacional, segundo o qual:

“Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo singular.”

47. De igual modo, dispõe o artigo 2º, da Lei nº 6.830/80, a Lei de Execuções Fiscais:

² MARTINS, Fran. **Títulos de crédito**, vol. I. 13ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 125.



“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.”

48. Verifica-se, porém, que a Resolução ora impugnada acrescentou à expressão “dívida ativa” o adjetivo “consolidada”. Pois bem, conforme lição de De Plácido e Silva, consolidação de uma dívida é a *“transformação de um crédito sem condições de resgate num crédito resgatável, por meio de emissão de título que possibilita a sua cobrança.”*³

49. Dessarte, tem-se que a dívida ativa consolidada é aquela materializada em títulos que encerram os créditos, tributários ou não-tributários, bem como sua exata quantificação, decorrente do estabelecimento do valor principal, dos juros e da correção devida.

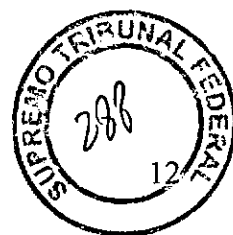
50. Finalmente, prevê o ato normativo atacado que a instituição financeira a qual será cedido o serviço de cobrança da dívida ativa consolidada é responsável pela antecipação da receita *“de até o valor de face dos créditos”*. No caso da dívida ativa, o título representativo da obrigação é a certidão prevista no artigo 202, do Código Tributário Nacional, cujo montante inclui o valor do tributo efetivamente devido, acrescido das parcelas relativas à atualização monetária, assim como juros e multas.

51. Como se observa, não é possível caracterizar a cessão disciplinada pela Resolução nº 33/2006 como uma operação de crédito, nos moldes como esta é definida pela Lei Complementar nº 101/2000.

52. Com efeito, conforme mencionado, nas operações de crédito, os entes da Federação buscam junto às instituições financeiras dinheiro emprestado que, nessa qualidade, deverá ser devolvido no prazo estipulado no instrumento contratual.

53. No caso da cessão de crédito da dívida consolidada, não há que se falar em devolução da quantia recebida antecipadamente, pois aos bancos é transferida a responsabilidade pela cobrança do crédito perante o devedor, restando garantido às instituições financeiras o recebimento de um

³ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**, vol. I, 3ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 1991, p. 526.



valor correspondente aos custos operacionais do contrato (art. 4º) e a amortização do valor antecipado (art. 5º).

54. Dessa feita, não é possível a indicação do inciso VII, do artigo 52, da Constituição Federal, como fundamento de validade à Resolução ora impugnada.

55. De igual modo, inaplicável à espécie a competência prevista no inciso IX, do artigo 52, da Constituição Federal, segundo o qual compete privativamente ao Senado Federal “*estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”.

56. Em verdade, em nada se confundem os conceitos de dívida ativa mobiliária e dívida ativa consolidada.

57. Assim, enquanto a dívida mobiliária é aquela representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios (art. 29, II, LC 101/2000), com o objetivo de levantar capital para financiar suas atividades, situação em que a pessoa jurídica de direito público ocupa a posição de devedora, na dívida ativa consolidada, a posição jurídica do ente federativo é absolutamente contrária, posto ser este o credor de uma obrigação, cujo devedor é o contribuinte ou responsável tributário.

58. Dessa forma, novamente, não se mostra possível adequar a Resolução atacada à competência assegurada no artigo 52, IX, da Constituição da República.

59. Em relação à sustentada violação ao artigo 132, da Constituição Federal, de igual modo, assiste razão à requerente.

60. De fato, na ordem jurídica inaugurada pela Constituição Federal de 1988, a Advocacia Pública ganhou *status* de típica função de Estado, sendo os Procuradores de Estado os responsáveis pela representação judicial e consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

61. Nesse sentido, veja-se o seguinte trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, relator da ADI nº 881-1/ES, DJ de 25 de abril de 1997:

“(...) A outorga dessas funções jurídicas à Procuradoria-Geral do Es-



tado – mais precisamente aos Procuradores de Estado – decorre de um modelo estabelecido pela própria Constituição Federal, que, ao institucionalizar a Advocacia de estado, delineou o seu perfil e discriminou as atividades inerentes aos órgãos e agentes que a compõem.

O conteúdo normativo do artigo 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-geral do Estado e do Distrito Federal. **Nele contém-se norma que, revestida de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais, não permite conferir a terceiros – senão os próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal, selecionados em concurso público de provas e títulos – o exercício intransferível e indisponível das funções de representação estatal e de consultoria jurídica do Poder Executivo.**” (destacou-se)

62. Resta evidente, destarte, que aos Procuradores de Estado restou assegurada a função de defender os interesses da Administração Pública, dentre os quais está a cobrança da dívida ativa, que não pode ser transferida a terceiros particulares, sob pena de violação à Constituição Federal.

63. Por fim, a Resolução nº 33/2006, do Senado Federal também é materialmente inconstitucional, por violar o artigo 146, III, “b”, da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 146. Cabe à lei complementar:

.....
III – estabelecer normas gerais em matéria tributária, especialmente sobre:

c) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários.”



64. A respeito do alcance da norma encerrada no supratranscrito dispositivo constitucional, afirma Luciano Amaro:

“Em rigor, a disciplina ‘geral’ do sistema tributário já está na Constituição; o que faz a lei complementar é, obedecido o quadro constitucional, aumentar o grau de detalhamento dos modelos de tributação criados pela Constituição Federal. Dir-se-ia que a Constituição desenha o perfil dos tributos (no que respeita à identificação de cada tipo tributário, aos limites do poder de tributar etc.) e a lei complementar adensa os traços gerais dos tributos, preparando o esboço que, finalmente, será utilizado pela lei ordinária, à qual compete instituir o tributo, na definição exaustiva de todos os traços que permitam identificá-lo na sua exata dimensão, ainda abstrata (...)

A par desse adensamento do desenho constitucional de cada tributo, as normas gerais padronizam o regramento básico da obrigação tributária (nascimento, vicissitudes, extinção), conferindo-se, dessa forma, uniformidade ao sistema tributário nacional.⁴ (destacou-se)

65. Depreende-se da lição acima que o legislador constituinte atribui à lei complementar a competência para dispor sobre as normas gerais referentes à obrigação tributária, inclusive sua cobrança e extinção.

66. No caso sob análise, o Senado Federal, ao editar a impugnada Resolução nº 33/2006, simplesmente alterou o rol de habilitados a perseguir a extinção da obrigação tributária, ampliando indevidamente os legitimados, mediante a autorização para que terceiros, agentes privados, se responsabilizem pela cobrança da dívida ativa.

67. Evidente, portanto, que a inexistência de lei complementar autorizativa da “terceirização” da cobrança da dívida ativa, por se revestir de natureza de norma geral referente à obrigação tributária, importa em violação ao citado artigo 146, III, “b”, da Constituição Federal.

⁴ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**, 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 164-165.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADI Nº 3786-2



Ante o exposto, o parecer é, preliminarmente, no sentido de que o Presidente da requerente demonstre possuir capacidade postulatória para o ajuizamento desta ADI, ou, não a tendo, que a Associação se faça representar por profissional regularmente habilitado. No mérito, manifesta-se o Procurador-Geral da República pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Resolução nº 33/2006, do Senado Federal.

Brasília, 26 de fevereiro de 2007.


ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

KGS