

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

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (**DOC. 01**), inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília-DF, CEP 70736-510, por seus advogados a que esta subscrevem (**DOC. 02**), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas “a” e “p” e 103, inciso VIII, da Constituição Federal, bem como nos artigos 2º, VIII e 10 da Lei nº 9.868/99, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(com pedido de medida cautelar)

em face do **artigo 25 da Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018 (DOC. 03)**, na parte que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E (parte), na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que tratam sobre a possibilidade da Fazenda Pública averbar a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto e penhora, tornando-os indisponíveis, pelas razões e argumentos a seguir expostos.

I – DAS NORMAS IMPUGNADAS

1. A Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018 (cfr. **DOC. 03**), que “*Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Pública; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências*”, previu diversas alterações na Lei nº 10.522/02, e, dentre elas, atribuiu à Fazenda Pública Federal o **poder indiscriminado de tornar (manu militari) indisponíveis os bens dos devedores e contribuintes**, pela simples averbação da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto e penhora.

2. A presente ação direta visa declarar a inconstitucionalidade dessa alteração, que está prevista no artigo 25 da referida Lei n.º 13.606/2018, mais especificamente na parte em que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E (parte), na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e cujo teor transcreve-se a seguir:

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

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

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

§ 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.” *(grifados os dispositivos objeto desta ação direta de inconstitucionalidade)*

3. A norma questionada é decorrente da aprovação, pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, do Projeto de Lei nº 9.206/2017, **apresentado em 28.11.2017**, pelos Deputados Federais Zé Silva (SD/MG) e Nilson Leitão (PSDB/MT), em substituição ao Projeto de Lei de Conversão nº 41/2017 (**DOC. 04**), o qual transformava em Lei a Medida Provisória nº 793, de 31 de julho de 2017, **cujo objeto era tão somente a instituição do Programa de Regularização Tributária Rural**, tendo em vista que a referida Medida Provisória teve o seu prazo de vigência encerrado em **28.11.2017** (**DOC. 05**).

4. Note que, diante da relevância social da aprovação do Programa de Regularização Tributária Rural, o referido projeto foi apresentado na data que a Medida Provisória caducou e **votado em menos de 20 dias**, sob o regime de urgência, para que ainda fosse aprovado antes do final da legislatura do ano de 2017.

5. Ocorre que o Projeto de Lei do qual tem origem a norma impugnada, apesar de ter como escopo a instituição de programa de renegociação de dívidas tributárias rurais, **incorporou diversas normas estranhas e não pertinentes ao seu**

objeto que não estavam prevista na MP n.º 793/2017, as quais, apesar de desvirtuarem significativamente o funcionamento consolidado do sistema de cobrança de créditos tributários federais e atingirem o núcleo de vários direitos constitucionais de proteção aos devedores e contribuintes, não foram discutidas de forma adequada e aprofundada.

6. Destarte, **essas importantes inovações legislativas foram votadas e aprovadas às pressas nas duas Casas Legislativas, no bojo da urgência e forte pressão setorial para a formalização da renegociação das dívidas tributárias rurais**, tendo o Projeto de Lei sido sancionado pelo Presidente da República no dia 9 de janeiro de 2018, com veto a 23 dispositivos e ao Anexo II.

7. Cumpre ressaltar que dentre esses dispositivos - os quais, em sua grande maioria, tinham por objeto a prorrogação de prazos e descontos para renegociação de dívidas rurais que impactariam no orçamento e contas públicas - o Presidente da República acertadamente vetou o procedimento administrativo também previsto no art. 25 do Projeto de Lei, que buscava inserir o art. 20-D¹ na Lei nº 10.522/02. Consoante afirmou o chefe do Executivo, o dispositivo foi vetado porque ofereceria risco à segurança jurídica dos contribuintes, já que não determinava os limites que o procedimento poderia alcançar, tratando-se de forte

¹ Art. 20-D. Sem prejuízo da utilização das medidas judiciais para recuperação e acatamento dos créditos inscritos, se houver indícios da prática de ato ilícito previsto na legislação tributária, civil e empresarial como causa de responsabilidade de terceiros por parte do contribuinte, sócios, administradores, pessoas relacionadas e demais responsáveis, a Procuradoria-Geral da Fazenda Pública poderá, a critério exclusivo da autoridade fazendária:

I - notificar as pessoas de que trata o **caput** deste artigo ou terceiros para prestar depoimentos ou esclarecimentos;

II - requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III - instaurar procedimento administrativo para apuração de responsabilidade por débito inscrito em dívida ativa da União, ajuizado ou não, observadas, no que couber, as disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

previsão investigativa sem qualquer critério e, portanto, com enorme potencial lesivo a direitos e garantias fundamentais.

8. Apesar do acerto, manteve-se na norma o inconstitucional e mais gravoso ainda poder indiscriminado conferido à Fazenda Pública para, **unilateralmente e sem intervenção do Judiciário**, bloquear os bens dos devedores e contribuintes inscritos em dívida ativa federal, o que ocasionou a clara transgressão, de natureza formal e material, dos seguintes preceitos constitucionais: (i) **reserva de lei complementar para o estabelecimento de normas sobre crédito tributário** (art. 146, III, "b") (ii) **devido processo legal substantivo e reserva de jurisdição** (art. 5º, LIV e XXXV); (iii) **contraditório e ampla defesa** (art. 5º, LV); (iv) **direito de propriedade** (art. 5º, caput e inciso XXII, e art. 170, II); (v) **livre iniciativa** (art. 170, caput e parágrafo único); e (vi) **isonomia** (art. 5º, caput e 150,II).

9. Importante destacar que, para além das inconstitucionalidades apontadas, que serão detalhadas nos tópicos seguintes, as alterações impugnadas por meio desta ação **desvirtuaram por completo o sistema de cobrança da dívida ativa da União**, inaugurando parcialmente no sistema jurídico nacional - sem a devida discussão aprofundada nas Casas Legislativas, como se viu - a denominada **execução administrativa dos débitos tributários e não tributários federais**; tudo isso na absoluta contramão dos anseios do legislador constitucional brasileiro, que, na Carta Política de 1988, claramente tomou todos os cuidados para limitar ao máximo o exercício da autotutela pelo Estado.

10. Veja-se, nesse sentido, que os dispositivos acrescidos pelo art. 25 da Lei n.º 13.606/18 que ora são questionados abriram a possibilidade de a Fazenda Pública Federal, por meio de inequívoca **sanção de natureza política**, coagir o devedor da União a quitar os seus débitos sem sequer ser mais necessária a intervenção do Judiciário pela propositura de execução fiscal. Tal inovação, sem sombra de dúvidas, **inverteu por completo a lógica do sistema de cobrança da dívida ativa**

federal, obrigando agora o devedor a buscar a Justiça para repelir eventuais exageros e ilegalidades.

11. Não é por outro motivo que a medida ora questionada vai de encontro aos preceitos do Estado Democrático de Direito, possibilitando à Fazenda Pública, presumir, **unilateralmente e sem qualquer necessidade de produção de prova**, a má fé dos seus devedores e a intenção de fraudar a dívida ativa, desvirtuando por completo o então vigente sistema da execução fiscal e contrariando a histórica jurisprudência desta A. Corte Suprema.

12. Interessante notar que o sistema adotado pela Lei n.º 6.830/80, que rege as Execuções Fiscais para a cobrança da dívida ativa, foi historicamente construído, no bojo no arcabouço constitucional brasileiro, justamente para garantir o cumprimento do *princípio republicano* e, assim, na sistemática de separação dos Poderes, impedir eventuais arbitrariedades e exageros por parte da Fazenda Pública na consecução da reconhecida e importante necessidade arrecadatória do Executivo - resguardando, a um só tempo, os direitos de *propriedade e livre iniciativa* dos administrados e contribuintes. Foi por essa razão que a participação equidistante e imparcial do Judiciário foi acertadamente engendrada pelo legislador neste procedimento executivo, possibilitando ao magistrado dirimir, **antes de concretizados eventuais e, muitas vezes, irreparáveis prejuízos**, os naturais e comuns litígios na fase de indisponibilidade e expropriação dos bens, inclusive com a possibilidade de reconhecer que a própria dívida não é devida.

13. Isso não quer dizer, como maliciosamente querem fazer crer aqueles para quem *os fins justificam os meios*, que o Estado brasileiro não tem poderes e mecanismos para evitar medidas fraudulentas dos devedores com o objetivo de esvaziar seu patrimônio e frustrar a execução da dívida ativa. Ao contrário, e como efetivamente deve ser, o Estado já possui uma série de instrumentos de natureza cautelar que possibilitam a eficiência da função arrecadatória, desde que sob o

inafastável crivo do Estado-Juiz; a saber: *procedimento cautelar fiscal* (Lei n.º 8.397/92); e *bloqueio preventivo de bens* (art. 185-A, do CTN). E, mesmo no âmbito administrativo, pode o Estado se valer de algumas medidas para se resguardar contra o esvaziamento de bens pelos seus devedores, a exemplo do que ocorre no *arrolamento de bens e direitos*, previsto na Instrução Normativa RFB n.º 1565, de 11 de maio de 2015.

14. Todas essas medidas, entretanto, não representam perigo à atividade dos devedores - e, portanto, não configuram uma sanção política contra eles - justamente porque não possibilitam a restrição unilateral e absoluta dos seus bens e patrimônio sem a oitiva prévia do magistrado, em cumprimento ao que determina o inafastável princípio democrático do *substantive due process of law*, conforme decidido no recente julgamento da ADI n.º 5135/DF,² que tratou sobre a possibilidade de protesto da dívida ativa. No referido caso, este E. Supremo Tribunal Federal reafirmou claramente sua posição histórica contra a aplicação de sanções políticas para cobrança da dívida ativa. O voto do Exmo. Min. Relator ROBERTO BARROSO delimitou com acerto que as medidas de cobrança tomadas *extrajudicialmente* pelo Poder Público devem sempre respeitar o limite que garante o "*funcionamento normal da empresa*", o que não se coaduna com a possibilidade de administrativamente tornar indisponíveis os bens dos contribuintes.

15. Na prática, portanto, só é possível concluir que as alterações introduzidas pelo art. 20-B, §3º, II, da Lei nº. 10.522/2002, com a redação que lhe foi conferida pelo art. 25 da Lei nº 13.606/2018, **tiveram o velado objetivo de afastar a figura do magistrado - cujo crivo imparcial era então necessário para a adoção daquelas medidas - da poderosa e, portanto, sensível atribuição de restringir as liberdades**

² ADI 5135, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09.11.2016, acórdão ainda não publicado.

e o patrimônio dos administrados e contribuintes por meio do bloqueio cautelar dos seus bens, transferindo, de forma atropelada e absurda, ao próprio credor da dívida o juízo histórico e constitucionalmente reservado exclusivamente à Justiça, o que certamente não guarda compatibilidade com a ordem vigente.

16. Ora, antes da indigitada alteração legislativa, a Fazenda Pública, para obter a indisponibilidade dos bens dos devedores da dívida ativa, deveria necessariamente fazer prova ao magistrado da configuração das hipóteses de tentativa de fraude à execução fiscal pela dilapidação do patrimônio ou de sua incapacidade de solvência do débito perquirido, nos termos exigidos pela Lei n.º 8.397/92 (cautelar fiscal) e o procedimento previsto no art. 185-A do CTN. Agora, com a implementação do novo instrumento previsto no art. 20-B, §3º, II, da Lei n.º 10.522/2002, poderá comodamente obter os mesmos efeitos sem ter de enfrentar o crivo da legalidade até então feito exclusivamente pelo Judiciário, o que, por si só, mostra a falta de *razoabilidade* da medida.

17. Imperioso destacar, nesse sentido, que, **muito pelo contrário do que aparenta, o afastamento do magistrado do importantíssimo procedimento que permite o juízo sobre a existência dos elementos necessários à decretação da indisponibilidade dos bens dos contribuintes, certamente tornará mais litigiosa a cobrança da dívida ativa da União, abarrotando e congestionando, ainda mais, o Judiciário com novas ações (além da própria execução fiscal) para garantir o controle de legalidade na tomada da medida pela Fazenda Pública,** em clara violação ao princípio da *razoável duração do processo*.

18. O sistema de cobrança da dívida ativa adotado pelo Brasil (o que inclui os citados procedimentos cautelares já existentes), ao permitir o necessário controle prévio e judicial da legalidade dos atos expropriatórios do patrimônio dos administrados e contribuintes, representou enorme ganho social para os contribuintes. É de se ressaltar que, o sistema tributário brasileiro de um modo

geral é reconhecidamente complexo³ e, por isso, propenso à litigiosidade. Nesse sentido, é salutar que o sistema de cobrança da dívida ativa mantenha-se incólume e coerente aos preceitos da Constituição Federal de 1988, devendo funcionar como um instrumento eficaz e que atinja seus propósitos, mas, ao mesmo tempo, proteja o contribuinte que exerce atividade econômica, paga devidamente seus impostos e contribui para a existência e manutenção do Estado Social.

19. Desse modo, as tentativas dos representantes da Fazenda Pública de justificar as novas medidas no parâmetro adotado por países membros da OCDE,⁴ os quais notoriamente estão inseridos num contexto fiscal muito mais claro e simples que o nacional, não fazem qualquer sentido, representando, em verdade, mais uma investida falha de importar institutos estrangeiros que em nada são compatíveis com o peculiar sistema constitucional tributário brasileiro, assim como já há muito alertou GERALDO ATALIBA.⁵

20. Muito pelo contrário, diante das peculiaridades do sistema aqui vigente, a implementação na prática das nefastas medidas trazidas pelo art. 25 da Lei nº 13.606/2018, além de concretizar a indesejada outorga poderes de autotutela ao Estado e de transgredir frontalmente os direitos de *propriedade* e *livre iniciativa*, certamente **colocará em risco a atividade econômica do País, atingindo com maior gravidade e intensidade os pequenos e médios empreendedores**, que,

³ Em estudo realizado anualmente pelo Banco Mundial e pela PWC, o Brasil é o país no qual mais gasta-se horas para calcular tributos (total de 1.958 horas anuais). Para mais informações, cfr. página 82 e 93 a 95 do Relatório Paying Taxes 2018, disponível em <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Special-Reports/2018-Paying-Taxes.pdf>> Acesso em 17.01.2018, às 20:08h.

⁴ As pequenas e médias empresas contrataram 80 mil empregados com carteira assinada a mais do que as empresas de grande porte em fevereiro de 2017. Dados disponíveis em <<http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/pequenos-negocios-sao-responsaveis-pela-geracao-de-empregos,cc32cf6a4d8da510VgnVCM1000004c00210aRCRD>> Acesso em 17.01.2018, às 20:18h.

⁵ ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 33 – 66.

apesar de gerarem boa parte dos empregos na economia,⁶ tem condições e possibilidades restritas de suportar e de se defender juridicamente contra investidas abusivas do Poder Público.

21. Isso sem falar que **o instrumento criado pela lei questionada apenas penaliza os devedores que, de boa fé, agem dentro da legalidade e se recusam a adotar expedientes espúrios para ocultar seus bens e fraudar a dívida ativa, o que coloca em dúvida a real eficácia e razoabilidade da medida, que, por sua natureza e alcance, apenas atingirá os devedores que tem os seus bens conhecidos e declarados.**

22. Ou seja, **mais uma vez, serão os pequenos e médios empreendedores de boa fé, que com muita dificuldade fomentam a economia brasileira e geram a maioria dos empregos, que pagarão a conta da abusiva alteração legislativa, a qual, contrariamente à sua declarada pretensão desenvolvimentista, certamente tornará ainda menos competitiva a economia brasileira, piorando o ambiente de negócios já tão distante dos padrões dos países desenvolvidos.**⁷

23. Por todas essas razões é que o Partido Socialista Brasileiro, cumprindo o seu dever institucional de garantir a ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito, serve-se da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar para requerer seja **declarado inconstitucional** o artigo 25 da Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, na parte em que inseriu os artigos 20-B,

⁶ As pequenas e médias empresas contrataram 80 mil empregados com carteira assinada a mais do que as empresas de grande porte em fevereiro de 2017. Dados disponíveis em <<http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/pequenos-negocios-sao-responsaveis-pela-geracao-de-empregos,cc32cf6a4d8da510VgnVCM1000004c00210aRCRD>> Acesso em 17.01.2018, às 20:18h.

⁷ O Brasil, atualmente, está na posição 125 do *ranking* (de um total de 190 países) elaborado pelo Banco Mundial que afigure a facilidade em abrir negócios. Dado disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/~/_/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

§3º, inciso II e art. 20-E (parte), na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, pelos fundamentos que a seguir serão detalhados.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA UNIVERSAL DE PARTIDO POLÍTICO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

24. O art. 103, VIII, da Constituição Federal e o art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/99 concedem legitimidade aos partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional, assim como o PSB, para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

25. Essa previsão legal, associada à assertiva de que os partidos políticos são entidades responsáveis pela concretização da democracia por meio da defesa do Estado Democrático de Direito, é confirmada pelo entendimento jurisprudencial pacífico deste E. Supremo Tribunal Federal, que conferiu a essas entidades a característica de **legitimado universal** para propor ações do controle concentrado de normas sem a necessidade de demonstração da pertinência temática entre os interesses da agremiação partidária e o conteúdo material da norma impugnada; veja-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDO POLÍTICO - PERTINENCIA TEMÁTICA - INEXIGIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIações PARTIDARIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLITICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLITICOS NAS AÇÕES DIRETAS -SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATORIA - INOCORRENCIA DE TRANSGRESSAO CONSTITUCIONAL - LEI ESTADUAL QUE CONTEM MATÉRIA ESTRANHA AQUELA ENUNCIADA EM SUA EMENTA - SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MORALIDADE - INOCORRENCIA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PARTIDO POLÍTICO E PERTINENCIA TEMÁTICA NAS AÇÕES DIRETAS: **Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnarem qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material.** A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da

integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da Republica. A essencialidade dos partidos politicos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democratico e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu a sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessario ao desempenho das funções de regencia politica do Estado. O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidarias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vinculo de pertinencia tematica, constitui natural derivação da propria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Politicos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vinculo de pertinencia tematica a condição objetiva de requisito qualificador da propria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes. (...)"

(ADI 1096 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENT VOL-01801-01 PP-00085 - *sem grifos no original*)

26. Dessa forma, tendo sido comprovado que o PSB é partido político com notória representação no Congresso Nacional (cfr. **DOC. 01**), inequívoca é a sua legitimidade para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade.

III. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL: AFRONTA AO ART. 146, III, B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

27. De acordo com o que já deduzido, o artigo 25 da Lei nº 13.606/2018 decorreu da aprovação, pelas duas casas do Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 9.206/2017, assumindo, portanto, o **status de lei ordinária**, o que, no que diz respeito à seara fiscal, contrariou expressamente o disposto no art. 146, III, "b", da CF/88, que exige lei complementar para o estabelecimento de normas sobre **crédito tributário**; *in verbis*:

"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;" (*grifou-se*)

28. De fato, nos termos do referido dispositivo, a alteração legislativa objeto desta ação, **na parte em que outorgou poderes à Fazenda Nacional para bloquear bens na cobrança da dívida ativa tributária**, somente poderia ter sido veiculada por meio de lei complementar, já que os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, da Lei nº 10.522/02, na redação dada pelo artigo 25 da Lei n.º 13.606/2018, tratam indubitavelmente da ampliação das **garantias do crédito tributário** federal - para além daquelas já previstas nos arts. 185 e 185-A do Código Tributário Nacional.⁸

29. Importante observar, nesse sentido, que, por força do referido dispositivo constitucional citado, a **sistemática das garantias do crédito tributário deve ser**

⁸ Art. 185. 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. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 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)

tratada no ordenamento brasileiro exclusivamente no âmbito da lei complementar, motivo pelo qual o Código Tributário Nacional possui capítulo específico sobre o tema, que, diante da sua importância e generalidade, não pode ser modificado, como ocorreu no caso concreto, por meio de lei ordinária.

30. Ora, tratando os dispositivos impugnados, **no que se refere à cobrança da dívida ativa pela Fazenda Nacional**, de típicas normas gerais de direito tributário, específicas sobre a realização dos créditos dessa natureza, deveriam ter sido aprovados nos termos do art. 69, da CF/88, ou seja, por maioria absoluta, a exemplo do que ocorreu com os já citados arts. 185 e 185-A do CTN, corretamente introduzidos no sistema pela Lei Complementar n.º 118/05, em obediência ao que determina a norma constitucional prevista no art. 146, III, "b", ora violada.

31. Com efeito, esta E. Corte já reconheceu por diversas vezes a inconstitucionalidade formal de normas violadoras do preceito que reserva à lei complementar as normas gerais em matéria tributária (especialmente sobre obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência), exatamente como aquelas atacadas nesta ação, a exemplo do que decidido na ADI n.º 124/SC⁹ e em

⁹ "EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. NORMA DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE ESTABELECE HIPÓTESE DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO POR TRANSCURSO DE PRAZO PARA APRECIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO FISCAL. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, ART. 16. ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 4º. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 146, III, B, DA CONSTITUIÇÃO. A determinação do arquivamento de processo administrativo tributário por decurso de prazo, sem a possibilidade de revisão do lançamento equivale à extinção do crédito tributário cuja validade está em discussão no campo administrativo. Em matéria tributária, a extinção do crédito tributário ou do direito de constituir o crédito tributário por decurso de prazo, combinado a qualquer outro critério, corresponde à decadência. Nos termos do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1996), a decadência do direito do Fisco ao crédito tributário, contudo, está vinculada ao lançamento extemporâneo (constituição), e não, propriamente, ao decurso de prazo e à inércia da autoridade fiscal na revisão do lançamento originário. Extingue-se um crédito que resultou de lançamento indevido, por ter sido realizado fora do prazo, e que goza de presunção de validade até a aplicação dessa regra específica de decadência. O lançamento tributário não pode durar indefinidamente, sob risco de violação da segurança jurídica, mas a Constituição de 1988 reserva à lei complementar federal aptidão para dispor sobre decadência em matéria tributária. Viola o art. 146, III, b, da Constituição federal norma que estabelece hipótese de decadência do crédito tributário não prevista em lei complementar federal. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente."

diversas outras ações; motivando, inclusive, a edição da Súmula Vinculante n.º 08.¹⁰

32. Portanto, diante da incompatibilidade do instrumento legislativo adotado pelo Congresso Nacional para tratar sobre garantia do crédito tributário, evidencia-se a inconstitucionalidade formal do artigo 25 da Lei n.º 13.606/2018, na parte em que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, na Lei nº 10.522/02, **especificamente no que se refere à cobrança da dívida ativa tributária pela Fazenda Nacional**, devendo esta E. Corte expurgá-la do sistema para impedir a produção dos seus efeitos ou, ao menos, fixar sua *interpretação conforme a Constituição* para que apenas se aplique às dívidas de natureza não tributária.

IV. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO MATERIAL

IV.1 – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL SUBSTANTIVO E DA RESERVA DE JURISDIÇÃO

33. Muito além do vício formal anteriormente tratado, os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, da Lei nº 10.522/02, na redação dada pelo artigo 25 da Lei n.º 13.606/2018, violaram frontalmente o princípio do *devido processo legal substancial*, previsto expressamente no art. 5º, LIV, da CF/88, e que, ao dispor que "*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*", parece ter sido inculcado perfeitamente para rechaçar a afronta ora impugnada.

34. O referido preceito constitucional - adicionalmente à garantia do *devido processo legal de natureza formal*, que enuncia o direito a um procedimento judicial justo -, estabelece, com base na *razoabilidade*, os limites impostos ao legislador na sua sensível tarefa de restringir as liberdades dos indivíduos,

(ADI 124, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2008, DJe-071 DIVULG 16-04-2009 PUBLIC 17-04-2009 EMENT VOL-02356-01 PP-00011)

¹⁰ "São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam da prescrição e decadência do crédito tributário."

proibindo as inovações legais que, **de forma desmedida na relação entre o meio adotado e o fim almejado pelo Estado**, violem direito fundamental, exatamente como observado no caso concreto.

35. Com efeito, as medidas que agora poderão ser adotadas unilateralmente pelo Estado na cobrança da dívida ativa federal, se utilizadas de forma irresponsável pelo Poder Público, **terão o indubitável potencial de destruir negócios dos devedores menos protegidos, os quais, com dificuldade e restrição prática de acesso rápido ao Judiciário, poderão ter uma série de bens imprescindíveis às suas atividades bloqueados como meio de coação para o pagamento de tributo**, o que definitivamente não é *razoável* em comparação à finalidade da alteração legislativa pretendida.

36. Isso sem levar em conta que **os instrumentos legais que permitem a imposição de restrições e de bloqueio de bens pela Fazenda Pública já se encontram à sua disposição no ordenamento jurídico (*bis in idem*)**, a exemplo do que ocorre com o *procedimento cautelar fiscal*, que, de forma distinta, depende de decisão judicial e demanda (como não poderia deixar de ser) a prova da suspeita de fraude à dívida ativa; o que escancara ainda mais o quadro desmedido do novo instrumento, que sequer exige tal comprovação.

37. Para agravar, é imperioso relembrar, como já destacado anteriormente, que a medida prevista nos artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, da Lei nº 10.522/02, **vai penalizar apenas os devedores que de boa fé cumprem a lei**, os quais, tendo os seus bens declarados e conhecidos pelo Fisco, serão sempre os únicos atingidos pelos bloqueios administrativos.

38. As alterações promovidas pelo art. 25 da Lei nº 13.606/2018, portanto, definitivamente não vencem o teste da *razoabilidade* exigido pelo consagrado princípio republicano do *substantive due process of law*, reunindo, ao contrário e a

um só tempo elementos que ferem de morte tal princípio, assim como reconhece a jurisprudência pacífica desta E. Corte Suprema.¹¹ Não é por outro motivo que **essas novas medidas colocarão em sério risco a atividade econômica dos empresários brasileiros, especialmente daqueles que, pelo seu pequeno e médio porte, não tem acesso efetivo, como as grandes empresas, a todos os meios de defesa contra as investidas abusivas do Estado**, o que certamente ameaçará os empregos e a renda nacional, justamente na contramão da patente necessidade de desenvolvimento do ambiente de negócios.

39. Veja-se, por oportuno, que este C. Supremo Tribunal Federal há muito consagrou o limite de violação ao princípio do *devido processo legal substancial* como a "*falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários*",¹² fixando sua definição justamente na seara das discussões tributárias em que historicamente é mais comum e visível a ânsia desmedida do Estado para atingir seus objetivos, muitas vezes em detrimento da estabilidade financeira e segurança jurídica do contribuinte ou devedor de boa fé.

40. Sem qualquer sombra de dúvidas, sob o ângulo do *devido processo legal substantivo*, **a alteração legislativa que permite o bloqueio unilateral de bens pelo próprio ente credor e executor da dívida, por falecer ao teste da razoabilidade exigido, representa clara sanção política, vedada por este E.**

¹¹ EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDADE. PROVÃO. Lei 9.131, de 24.XI.95, artigo 3º e parágrafos. C.F., art. 5º, LIV; art. 84, IV; art. 207. I. - Avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior, mediante exames nacionais: Lei 9.131/95, art. 3º e parágrafos. Arguição de inconstitucionalidade de tais dispositivos: alegação de que tais normas são ofensivas ao princípio da razoabilidade, assim ofensivas ao "substantive due process" inscrito no art. 5º, LIV, da C.F., à autonomia universitária -- CF, art. 207 -- e que teria sido ela regulamentada pelo Ministro de Estado, assim com ofensa ao art. 84, IV, C.F. II. - Irrelevância da arguição de inconstitucionalidade. III. - Cautelar indeferida.

(ADI 1511 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/1996, DJ 06-06-2003 PP-00029 EMENT VOL-02113-01 PP-00071)

¹² ADI 173, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2008, DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-01 PP-00001

Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência de décadas rechaça qualquer restrição *desproporcional* ao desenvolvimento de atividade econômica ou de qualquer profissão lícita para garantir ou induzir ao pagamento de tributo,¹³ o que motivou, inclusive, a edição das Súmulas n.º 70, n.º 323 e n.º 547.¹⁴

41. Esse entendimento encontra-se claramente delineado no substancial voto proferido pelo então Min. JOAQUIM BARBOSA, relator do RE n.º 552.769/RJ, em especial no trecho a seguir transcrito em que cita o entendimento proferido, nos autos do RE n.º 413.782/SC,¹⁵ pelo Eminentíssimo Min. CELSO DE MELLO:

"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-voçal 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 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.

¹³ Cfr. Voto do Min. Joaquim Barbosa no julgamento do RE 550769, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 02-04-2014 PUBLIC 03-04-2014

¹⁴ Súmula 70

É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula 323

É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos

Súmula 547

Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

¹⁵ DÉBITO FISCAL - IMPRESSÃO DE NOTAS FISCAIS - PROIBIÇÃO - INSUBSISTÊNCIA. Surge conflitante com a Carta da República legislação estadual que proíbe a impressão de notas fiscais em bloco, subordinando o contribuinte, quando este se encontra em débito para com o fisco, ao requerimento de expedição, negócio a negócio, de nota fiscal avulsa.

(RE 413782, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2005, DJ 03-06-2005 PP-00004 EMENT VOL-02194-03 PP-00618 LEXSTF v. 27, n. 320, 2005, p. 286-308 RT v. 94, n. 838, 2005, p. 165-176 RDDT n. 120, 2005, p. 222)

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 acertamento 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)

42. Como decorrência de tudo o que foi dito, é imperioso reconhecer que, no sistema constitucional brasileiro, o poder de tomar medidas acauteladoras - como aquela que possibilita tornar indisponíveis os bens dos devedores e contribuintes - deve ser sempre **prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário**, o que, além de prestigiar o fundamental preceito do *substantive due process of law*, vai também ao encontro do princípio da *reserva de jurisdição*, que expressamente determina que "*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.*" Tal preceito, previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88, somente se relativiza em matéria de bloqueio de bens naqueles casos excepcionais previstos expressamente pela Constituição, a exemplo do que ocorre com o Tribunal de Contas da União, que, de forma *implícita*, pode adotar essa medida para exercer suas funções constitucionais *explícitas*, conforme decidiu esta A. Suprema Corte na ocasião do julgamento do MS 33.092/DF.¹⁶

¹⁶ Mandado de Segurança. 2. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. 3. Dano ao patrimônio da Petrobras. Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis. 4. Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais. 5. Observância dos requisitos legais para decretação da indisponibilidade de bens. 6. Medida que se impõe pela excepcional gravidade dos fatos apurados. Segurança denegada.

MS 33092, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-160 DIVULG 14-08-2015 PUBLIC 17-08-2015

43. Sobre o tema é sempre imprescindível lembrar que, na sistemática da *separação dos poderes*, o Judiciário tem a função tutelar de evitar medidas arbitrárias tomadas pelo Executivo, o qual, a despeito de representar o interesse da coletividade e, por isso, ser dotado de prerrogativas não aplicadas aos particulares na cobrança de seus créditos, **não pode esmagar os seus devedores sob esse pretexto**, exatamente como proclamado na jurisprudência desta Corte Suprema; *in verbis*:

"Daí a necessidade de rememorar, sempre, a função tutelar do Poder Judiciário, investido de competência institucional para neutralizar eventuais abusos das entidades governamentais, que, muitas vezes deslembadas da existência, em nosso sistema jurídico, de um "estatuto constitucional do contribuinte", consubstanciador de direitos e garantias oponíveis ao poder impositivo do Estado (Pet 1.466/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, in "Informativo STF" nº 125), culminam por asfixiar, arbitrariamente, o sujeito passivo da obrigação tributária, inviabilizando-lhe, injustamente, o exercício de atividades legítimas, o que só faz conferir permanente atualidade às palavras do Justice Oliver Wendell Holmes, Jr. ("The power to tax is not the power to destroy while this Court sits"), em "dictum" segundo o qual, em livre tradução, "o poder de tributar não significa nem envolve o poder de destruir, pelo menos enquanto existir esta Corte Suprema", proferidas, ainda que como "dissenting opinion", no julgamento, em 1928, do caso "Panhandle Oil Co. v. State of Mississippi Ex Rel. Knox" (277 U.S. 218).

Não se pode perder de perspectiva, portanto, 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 (e de aplicação) 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."

(Voto proferido pelo Min. Celso de Mello no RE 565048, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-197 DIVULG 08-10-2014 PUBLIC 09-10-2014 - sem grifos no original)

44. Observe-se que, **nem mesmo as Comissões Parlamentares de Inquérito¹⁷ ou o próprio Ministério Público, inclusive nas investigações de crimes que envolvem organizações criminosas e atos de corrupção, possuem o poder constitucional de realizar unilateralmente, sem a intervenção do Judiciário, o bloqueio de bens, assim como pode fazer agora a Fazenda Pública Federal,** o que, por si só, demonstra a inequívoca ausência de *razoabilidade* da prerrogativa, que, portanto, deve ser rechaçada por este Supremo Tribunal.

45. Ora, os mandamentos da Constituição brasileira caminham na direção exatamente contrária àquela adotada pelo legislador na introdução das normas questionadas por meio desta ação direta e reclamam claramente a ampliação do acesso à jurisdição pelos cidadãos; **afastando ao máximo o poder de autotutela do Estado na consecução de suas finalidades, especialmente no que se refere à possibilidade da chamada *execução administrativa*.** Essa realidade é expressamente reconhecida pela jurisprudência deste E. Tribunal Supremo, conforme se observa na precisa manifestação da então Min. Relatora ELLEN GRACIE, na ocasião do julgamento do RE 591.033/SP, onde restou consignado o seguinte:

¹⁷ Mandado de segurança. Ato do Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal e do Presidente do Banco Central do Brasil. 2. Desbloqueio de proventos do impetrante depositados em sua conta corrente no Banco do Brasil S.A.. 3. Liminar deferida para suspender, até o final julgamento do mandado de segurança, a indisponibilidade dos valores relativos aos proventos de aposentadoria. 4. Relevantes os fundamentos do pedido e periculum in mora. Caráter alimentar dos proventos de aposentadoria. 5. Parecer da Procuradoria-Geral da República pelo deferimento do writ. 6. Afastada preliminar de incompetência do S.T.F. 7. Entendimento do STF segundo o qual as CPI'S não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial. Precedentes. 8. Mandado de segurança deferido, de acordo com a jurisprudência do STF, para anular o ato da CPI, que decretou a indisponibilidade dos bens do impetrante, explicitando-se, porém, que os bens do requerente continuarão sujeitos à indisponibilidade antes decretada pelo Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, em ação civil pública, sobre a matéria. (MS 23455, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/1999, DJ 07-12-2000 PP-00007 EMENT VOL-02015-02 PP-00305)

Nesse sentido: cfr. MS 23446, Relator Min. ILMAR GALVÃO, Relator p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM (ART. 38, IV, b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 18/08/1999, DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00043 EMENT VOL-02297-02 PP-00276

"Ademais, todo o movimento do Judiciário brasileiro é no sentido de ampliar o acesso à jurisdição em cumprimento ao mandamento constitucional estampado no art. 5º, XXXV: 'a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito'.

(...)

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

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

Aliás, é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que cabe ao Fisco cobrar seus créditos mediante a via da execução fiscal, vedando-lhe que a substitua por mecanismos indiretos de coerção – 'normas enviesadas a constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário' (ADI 173) – que se costumam chamar de 'sanções políticas'. Tal orientação está consolidada nos Enunciados 70, 323 e 547 da Súmula desta Corte.

A via de execução fiscal, pois, é a desejável e deve ser assegurada ao Fisco.

Aliás, tendo sido atribuída apenas e tão somente ao Poder Judiciário a tarefa de distribuir justiça, não sendo outorgada sequer ao próprio estado a possibilidade de buscar a autotutela, impõe-se que se assegure de modo efetivo, também aos entes federados, a concretização da garantia constitucional de que 'nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário'."

(RE 591033, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 17/11/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-038 DIVULG 24-02-2011 PUBLIC 25-02-2011 EMENT VOL-02471-01 PP-00175)

46. Em suma, por todos esses motivos, a alteração legislativa prevista no art. 25 da Lei n.º 13.606/2018, na parte em que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, na Lei nº 10.522/02, sem dúvida, viola os preceitos constitucionais do *devido processo legal substantivo* e da *reserva de jurisdição*, pelo que deve ser declarada inconstitucional por esta E. Corte, garantindo, assim, a proteção aos direitos dos administrados e contribuintes.

IV.2 – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

47. Como decorrência da violação anteriormente referida, a instituição da possibilidade de bloqueio unilateral dos bens pela Fazenda Pública também representou evidente afronta às garantias constitucionais ao *contraditório* e à *ampla defesa*. Isso porque, permitiu ao Poder Público, **sem a necessidade de intervenção de órgão imparcial**, inferir a intenção do devedor e contribuinte em fraudar a dívida ativa e, ainda, se valer da escolha definitiva do bem que será atingido pela medida.

48. Ora, a inferência sem provas da má-fé do administrado e contribuinte ou a indicação unilateral do seu bem que se tornará indisponível, **pelo próprio ente interessado na execução da dívida e sem que haja uma decisão judicial, imparcial e prévia, para tanto**, representa, na verdade, uma imposição coercitiva disfarçada do Fisco para solapar a discussão que se daria em sede de execução fiscal (**inclusive sobre a própria existência da dívida**); o que, sem a necessidade de maiores esforços argumentativos, faz prova da inconstitucional elisão do direito de defesa dos administrados, em clara violação ao estabelecido no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

49. Tanto é verdade que nos procedimentos previstos nas Leis n.º 6.830/80 e n.º 8.397/92 (cautelar fiscal), bem como no artigo 185-A do CTN, o legislador se preocupou corretamente em garantir ao devedor tributário a apresentação **prévia e perante o Poder Judiciário** de razões que possam infirmar a pretensão da Fazenda Pública, seja no que se refere à prova da desnecessidade da medida acauteladora ou mesmo aos bens que preferencialmente devem ser objeto de penhora. Em clara contrapartida inconstitucional, entretanto, a previsão contida no 20-B, §3º, inciso II, da Lei nº 10.522/02, ora questionada, determina apenas que, decorrido o prazo de 5 dias **para quitação integral do débito**, a própria Fazenda Pública, presumindo a má-fé de fraudar a dívida ativa, determine a

indisponibilidade dos bens (que desejar) do devedor, em clara restrição do *devido processo legal formal*.

50. Com efeito, mesmo que seja estabelecida pela regulamentação prevista no art. 20-E, da Lei nº 10.522/02, a possibilidade de manifestação prévia do devedor no âmbito da Fazenda Pública, o referido preceito constitucional estaria violado, pois, como bem ensina a doutrina do eminente Min. GILMAR MENDES, o conteúdo dos princípios do *contraditório* e da *ampla defesa* também engloba o **direito de o administrado ter suas razões efetivamente contempladas no processo decisório**, o que somente poderá ocorrer no cenário de imparcialidade ínsito ao Judiciário; *in verbis*:

“Não é outra a avaliação do tema no direito constitucional comparado. Apreciando o chamado “Anspruch auf rechtliches Gehör” (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, assinala a Corte Constitucional que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar.

Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º, LV, da Constituição, contém os seguintes direitos:

- direito de informação (Recht auf Information), que obriga o órgão julgador a informar às partes os atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;
- direito de manifestação (Recht auf Äusserung), que assegura a possibilidade de manifestação, oralmente ou por escrito, sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo²⁰⁶;
- **direito de ver seus argumentos considerados (Recht auf Berücksichtigung), que exige do julgador capacidade de apreensão e isenção de ânimo (Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft) para contemplar as razões apresentadas.”**

(BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional – 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 397 - sem grifos no original).

51. Dessa forma, dúvidas não há de que o procedimento trazido pelo art. 25 da Lei n.º 13.606/2018, na parte em que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, na Lei nº 10.522/02, violou o art. 5º, LV, da Carta Política de 1988, preceito constitucional de alto valor jurídico e cuja importância transcende a esfera de cada

indivíduo para alcançar relevância social, devendo, também por essa razão, ser declarado inconstitucional por esta A. Corte Suprema.

IV.3 – AFRONTA AO DIREITO DE PROPRIEDADE

52. As normas ora impugnadas, de igual modo, afrontam o direito fundamental à *propriedade*, eis que o instrumento conferido à Fazenda Pública para tornar indisponíveis os bens e direitos dos seus devedores representa verdadeira **sanção política para coagir ao pagamento imediato da dívida ativa em contrapartida à retomada do poder ínsito ao direito violado de usar, gozar e dispor da coisa bloqueada.**

53. A *propriedade* é direito constitucionalmente garantido desde a Constituição Imperial, estando também previsto na atual ordem constitucional, a qual lhe conferiu *status* de direito fundamental por meio da previsão contida nos artigos 5º, *caput* e inciso XXII, e 170, II; *in verbis*:

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

(...)

XXII - é garantido o **direito de propriedade**;

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

(...)

II - **propriedade privada**;

54. Apesar de o direito à *propriedade* não possuir conteúdo estático na Carta Política, dependendo, portanto, da regulamentação legal para a sua concretização, é mister destacar que o Legislativo não possui carta branca para limitá-lo indiscriminadamente e, assim, afrontar seu *status* de direito fundamental conferido pela ordem constitucional atual. Nesse sentido, a medida de verificação

da transgressão a esse direito pelas normas jurídicas se dá mediante a aplicação do princípio da *proporcionalidade*, sendo, portanto, inconstitucional a lei que, ao limitar o exercício deste direito fundamental, demonstra-se *desnecessária*, *inadequada* ou *desproporcional*, como bem aponta a doutrina do Ministro GILMAR MENDES:

"A garantia constitucional da propriedade assegura uma proteção das posições privadas já configuradas, bem como dos direitos a serem eventualmente constituídos. **Garante-se, outrossim, a propriedade enquanto instituto jurídico, obrigando o legislador a promulgar complexo normativo que assegure a existência, a funcionalidade, a utilidade privada desse direito.**

Não existe, todavia, um conceito constitucional fixo, estático, de propriedade, afigurando-se, fundamentalmente, legítima não só as novas definições do conteúdo como a fixação de limites destinados a garantir a sua função social. É que embora não *aberto*, o conceito constitucional de propriedade há de ser necessariamente dinâmico.

Nesse passo, deve-se reconhecer que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetro fixado pela legislação ordinária. **As disposições legais relativas ao conteúdo têm, portanto, inconfundível caráter constitutivo. Isso não significa, porém, que o legislador possa afastar os limites constitucionalmente estabelecidos. A definição desse conteúdo pelo legislador há de preservar o direito de propriedade enquanto garantia institucional. Ademais, as limitações impostas ou as novas conformações emprestadas ao direito de propriedade não de observar especialmente o princípio da proporcionalidade, que exige que as restrições legais sejam adequadas, necessárias e proporcionais.**¹⁸ (sem grifos no original)

55. A doutrina civilista, em decorrência da inexatidão do Código Civil em definir o conteúdo do direito de *propriedade* pela enunciação dos poderes do proprietário, definiu o seu núcleo como sendo "*o atributo de usar, gozar e dispor*

¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, página 383.

da coisa”,¹⁹ consignando, ainda, como **excepcional** qualquer limitação ao exercício pleno deste direito, que impossibilite ou restrinja o domínio desses atributos.²⁰

56. Pois bem. Associando-se a necessidade de delimitação do núcleo mínimo de proteção à *propriedade* - já que constitucionalmente garantida como direito fundamental - ao conteúdo delimitado pelo Código Civil, é correto concluir que haverá limitação inconstitucional desse direito sempre que a norma legal restritiva retire, de modo **desproporcional**, do proprietário algum ou alguns dos atributos a ele conferidos, impedindo ou reduzindo o uso, gozo e disposição de bens.

57. Ora, o artigo 25 da Lei nº 13.606/18, na parte em que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, na Lei nº 10.522/02, não respeitou esse limite, restringindo *desproporcionalmente* o exercício do direito de propriedade do contribuinte que esteja em débito com a Fazenda Pública ao conferir a ela o poder de tornar indisponíveis os seus bens e patrimônio até o pagamento da dívida, sem a intervenção Judicial e a necessidade de prova da má fé em fraudar a dívida. Tal limitação ao direito de propriedade, portanto, é flagrantemente inconstitucional, já que, por instrumento de desmedido poder do Estado, permite ao Executivo interferir no pleno uso, gozo e disposição dos bens dos devedores da dívida ativa, o que contraria os artigos 5º, *caput* e inciso XXII, e 170, II, da CF/88.

58. Com efeito, o princípio da *proporcionalidade*, sob o qual estão submetidas todas as normas, exige que a limitação a qualquer direito fundamental tenha por base o exame da *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito* da norma limitadora. Isso quer dizer que, para determinada limitação ser compatível com a ordem constitucional, deve: (i) atingir a finalidade pretendida pela norma (*adequação*); (ii) não representar o meio mais gravoso para alcançar os

¹⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, Volume IV, 18ª Ed. página 92.

²⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, Volume IV, 18ª Ed. página 92.

objetivos pretendidos (*necessidade*); e, ainda, (iii) garantir “o equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador.”²¹

59. Diante disso, mesmo sob uma análise menos detida, é possível perceber que o instrumento de bloqueio de bens unilateral pela Fazenda Pública, inovação trazida pelo artigo 25 da Lei nº 13.606/18, apesar de supostamente atingir a sua finalidade, é completamente contrário à *necessidade* e à *proporcionalidade em sentido estrito* exigidas para que seja considerada constitucional.

60. Isso porque, a Fazenda Pública já tem em suas mãos os meios para realizar a cobrança dos seus créditos inscritos em dívida ativa, a qual, além de poder ser protestada, coagindo o devedor a quitá-la imediatamente, detém presunção de certeza e liquidez que facilitam em muito a cobrança por meio executivo. Como se isso não bastasse, é fato que a execução fiscal possui procedimento especial mais gravoso e eficaz em relação à execução entre particulares, já que impõe ao contribuinte o oferecimento de garantia para que não tenha a constrição patrimonial e possa questionar a dívida levada ao juízo.

61. Além desses efetivos meios de satisfação dos seus créditos, é importante lembrar mais uma vez que a Fazenda Pública também dispõe de medidas efetivas para proteger e garantir o adimplemento da dívida, podendo propor *cautelar fiscal* perante Judiciário para obter a decretação da indisponibilidade dos bens dos seus devedores. Tudo isso sem contar com o procedimento de *arrolamento de bens* e outros instrumentos ao seu alcance, conforme já visto anteriormente.

62. Ou seja, se a Fazenda possui diversos meios **menos gravosos** (já que não impõem restrição unilateral ao direito pleno de propriedade do devedor) e tão

²¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, página 259.

eficientes quanto o ora impugnado para alcançar a finalidade da norma (cobrança da dívida ativa), é inequívoco que o poder a ela conferido de tornar indisponíveis os bens dos contribuintes sem o *devido processo legal* não se adequa ao subprincípio da *necessidade*, ferindo, assim, o preceito da *proporcionalidade*, exigido pela ordem constitucional.

63. E, ainda que a medida pudesse ser interpretada como *necessária*, é certo que jamais passaria no exame de adequação ao subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito*, já que representa ato coercitivo que onera demasiadamente o direito de *propriedade* do atingido, podendo gerar danos irreparáveis aos devedores da dívida ativa, o que dificilmente ocorreria nas outras medidas.

64. Foi por essas razões que, no julgamento da ADI nº 5.135/DF, o eminente Ministro LUIZ ROBERTO BARROSO²² considerou constitucional o protesto da dívida ativa, já que a medida inserida pela Lei nº 12.767/2012, além de representar instrumento menos gravoso que a cobrança executiva judicial do débito, não pode prejudicar o funcionamento das empresas e violar o direito à *propriedade*, em claro desequilíbrio em relação à finalidade por ela pretendida (satisfação da dívida pública).

65. Por todo o exposto, considerando que a possibilidade de bloqueio unilateral pela Fazenda Pública é medida que, sob o juízo do princípio da *proporcionalidade*, fere o direito fundamental à *propriedade*, deve esta A. Corte Suprema declarar inconstitucional o artigo 25 da Lei nº 13.606/18, também por essa razão.

²² Acórdão ainda não publicado.

IV.4 – AFRONTA À LIVRE INICIATIVA

66. Nos termos do *caput* e do *parágrafo único* do art. 170, da CF/88, a *livre iniciativa* é um dos pilares constitucionais da ordem econômica:

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

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei."

67. No caso concreto, a violação a esse importante e inafastável preceito constitucional é manifesta quando o art. 20-B, §3º, inciso II, da Lei nº. 10.522/2002, na redação que lhe foi conferida pelo art. 25 da Lei nº 13.606/2018, possibilita à Fazenda Pública, sem o crivo prévio do Poder Judiciário, paralisar parcial ou integralmente a atividade dos devedores da dívida ativa, pelo simples bloqueio de bens essenciais à continuidade de seus negócios, causando impactos imediatos e manifestamente prejudiciais no exercício da atividade econômica pelo(a): (i) restrição ao exercício pleno dos direitos de *propriedade* e à liberdade de contratar; (ii) engessamento dos ativos com consequências para o fluxo de caixa, livre formação do preço praticado no mercado, pagamento de fornecedores e empregados, e obtenção de empréstimos e garantias; (iii) prejuízo à justa concorrência e livre acesso ao mercado, privilegiando o devedor contumaz que deliberadamente oculta seus bens; entre outros.

68. Ora, como já amplamente demonstrado nesta ação direta, a jurisprudência cristalizada no âmbito deste E. Supremo Tribunal Federal é justamente no sentido de coibir a utilização desses meios coercitivos indiretos, corretamente denominados de sanções políticas, para forçar o pagamento imediato de tributos e débitos com o Estado, especialmente porque que **obstam o exercício regular da**

liberdade de iniciativa, o que está confirmado, inclusive, no teor das Súmulas nº. 70, 323 e 547, editadas por esta Corte.

69. A propósito do tema, Luis ROBERTO BARROSO ensina que o respeito ao princípio violado da *livre iniciativa* envolve sempre a observância prévia e incondicional pelo Estado dos direitos fundamentais dos administrados, especialmente no que se refere à proteção da propriedade e à fruição de forma desembaraçada aos meios de produção sem a interferência *irrazoável* do Poder Público, exatamente o que não observou o legislador na hipótese ora versada; *in verbis*:

“O princípio da livre iniciativa, por sua vez, pode ser decomposto em alguns elementos que lhe dão conteúdo, todos eles desdobrados no texto constitucional. Pressupõe ele, em primeiro lugar, a existência de propriedade privada, isto é, de apropriação particular dos bens e dos meios de produção (CF, arts. 5º, XXII e 170, II).

De parte isto, integra, igualmente, o núcleo da ideia de livre iniciativa a liberdade de empresa, conceito materializado no parágrafo único do art. 170, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, salvo nos casos previstos em lei. Em terceiro lugar situa-se a livre concorrência, lastro para a faculdade de o empreendedor estabelecer os seus preços, que não de ser determinados pelo mercado, em ambiente competitivo (CF, art. 170, IV). Por fim, é da essência do regime de livre iniciativa a liberdade de contratar, decorrência lógica do princípio da legalidade, fundamento das demais liberdades, pelo qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CF, art. 5º, II).”

(BARROSO, Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 226: 187-212, out./dez. 2001, p.189 - *sem grifos no original*)

70. De fato, a ordem constitucional brasileira, na interpretação última perpetrada pelo Supremo, não admite a utilização de medidas legislativas ou administrativas com o objetivo de restringir de forma *irrazoável* e injustificada a liberdade econômica dos particulares (a exemplo do que ocorre com a interdição de estabelecimento, apreensão e proibição de adquirir e despachar mercadorias)

sem que lhes seja garantido o *devido processo legal*, exatamente como poderá passar a ocorrer na prática da utilização do bloqueio unilateral de bens.

71. A toda evidência, portanto, a possibilidade de averbação das certidões de dívida ativa da União nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando unilateralmente indisponível o patrimônio do devedor da dívida ativa ainda na seara administrativa, apenas reforça a concentração de poderes indesejados nas mãos do Executivo, que, sem a prévia manifestação do Judiciário, poderá a qualquer momento colocar em risco a liberdade de exercício da atividade econômica, devendo, por isso, tal inovação legislativa ser considerada inconstitucional.

IV.5 – AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

72. Nos termos do art. 5º, *caput*, da CF/88, a *igualdade* é um dos vértices constitucionais e, portanto, do Estado Democrático de Direito, sendo que, na seara tributária, consagra-se como princípio específico da *isonomia*, previsto no art. 150, II, da CF/88, que veda expressamente a discriminação de contribuintes em uma mesma situação; *in verbis*:

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

"Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;"

73. No caso concreto, a violação à *isonomia* fica evidente quando o art. 20-B, §3º, II, da Lei nº. 10.522/2002, com a redação que lhe foi conferida pelo art. 25 da Lei nº 13.606/2018, trata de forma equânime todos os devedores e contribuintes, sem fazer a *necessária e adequada* discriminação entre os bons e maus pagadores da dívida ativa.

74. Isso porque, os devedores que seguem a lei e tem seu patrimônio declarado e conhecido, mas pretendem exercer o direito legítimo e constitucional de discutir determinado débito em sede judicial, muito provavelmente serão os únicos a sofrer as consequências nefastas da indisponibilidade dos seus bens sem o crivo prévio do Judiciário. Por outro lado, numa razão desmedida, os devedores contumazes que ocultam o seu patrimônio com a intenção deliberada de frustrar a execução fiscal não sofrerão os efeitos da indisponibilidade do seu ativo, pela razão simples de que seus bens e direitos não podem ser localizados e, portanto, alcançados pelo expediente ora questionado.

75. Desse modo, **o novel procedimento instaurado pelas normas questionadas nesta ação direta inverteu a ordem de justiça na cobrança do passivo federal, criando maior ônus justamente aos devedores que cumprem a lei e não ocultam o seus bens**, em nada sendo útil para combater os ilícitos. Não é por outro motivo que o art. 20-B, §3º, II, da Lei nº. 10.522/2002, com a redação que lhe foi conferida pelo art. 25 da Lei nº 13.606/2018, que vem com a aparente intenção de garantir a satisfação dos créditos da Fazenda Pública e, em última análise, preservar o interesse do erário, **prejudica exatamente quem não poderia**, mostrando-se, ainda por cima, completamente inócuo sobre aquele que deveria atingir, que ficará em maior vantagem sobre os demais, em desrespeito completo ao princípio da *isonomia*.

76. Quanto a esse ponto, nunca é demais lembrar a clássica e insuperável lição de RUI BARBOSA, para quem o tratamento "(...) *com desigualdade a iguais, ou a*

desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real",²³ exatamente como ocorre no caso concreto.

77. Nesse sentido, não é *razoável* que o art. 20-B, §3º, II, da Lei nº. 10.522/2002, com a redação que lhe foi conferida pelo art. 25 da Lei nº 13.606/2018, trate igualmente devedores da dívida ativa federal que estão em situações jurídicas completamente distintas para, **na prática, estabelecer regime mais gravoso àqueles que de boa fé cumprem a lei e não se utilizam de expedientes fraudulentos contra o Fisco.**

78. Dessa forma, também pela violação à *isonomia*, devem os dispositivos atacados nesta ação serem declarados inconstitucionais por esta A. Corte Suprema.

V – DA MEDIDA CAUTELAR

79. Busca-se o deferimento da medida cautelar, com fundamento no art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, para suspender liminarmente a eficácia dos dispositivos impugnados, quais sejam, o artigo 25 da Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, na parte em que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

80. O **fumus boni iuris** está suficientemente evidenciado pelas razões já apresentadas, todas elas corroboradas pela jurisprudência desta E. Corte Suprema, que historicamente rechaça a aplicação de sanções políticas para forçar o pagamento de débito tributário e, ainda, reserva à jurisdição a tomada de medidas acauteladoras, salvo exceções expressamente previstas no texto consitucional, não previstas no caso.

²³ BARBOSA, Rui. Oração aos Moços. 5ª ed. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 1999, p.26

81. Por sua vez, o *periculum in mora* é inequívoco pela iminência de a qualquer momento poder ser editada, pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a regulamentação prevista no art. 20-E, da Lei nº 10.522/02,²⁴ na redação conferida pelo artigo 25 da referida Lei n.º 13.606/2018, o que possibilitará o Poder Público de se valer do procedimento de averbação visando a inconstitucional indisponibilidade de bens dos contribuintes.

82. Ou seja, uma vez regulamentada a norma impugnada, os contribuintes com débitos inscritos em dívida ativa estarão, todos os dias, na iminência de sofrer restrições ilegais e arbitrárias ao seu direito de propriedade, com a decretação de indisponibilidade de seus bens sem qualquer intervenção do Poder Judiciário ou de autoridade isenta, em flagrante desrespeito aos princípios do contraditório e ampla defesa, o que colocará em risco permanente a higidez financeira de todos os contribuintes e, por consequência, a atividade econômica do País, especialmente dos pequenos e médios empresários, que poderão ver seus negócios paralisados ou seriamente prejudicados por atos praticados unilateralmente pela Fazenda Pública.

83. Perante tais circunstâncias, já se pode perceber, mesmo em sede de cognição sumária, que a manutenção dos dispositivos atacados é significativamente danosa a toda a sociedade brasileira, especialmente para aqueles pequenos e médios empreendedores, que, apesar de gerarem boa parte dos empregos na economia, tem condições restritas de suportar e de se defender juridicamente contra investidas abusivas do Estado, motivo pelo qual sua suspensão liminar é medida que se impõe para salvaguardar a ordem econômica nacional.

²⁴ “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.”

VI – DO PEDIDO

84. Ante todo o exposto, pelas razões apresentadas, requer seja conhecida a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista o preenchimento de seus pressupostos de admissibilidade, para que:

- a) seja concedida medida liminar, nos termos do art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, para determinar a suspensão imediata dos efeitos do art. o artigo 25 da Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, na parte em que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, visto que presentes os requisitos da tutela cautelar;
- b) a intimação das autoridades responsáveis pela elaboração e promulgação do ato legislativo impugnado para que prestem informações;
- c) a solicitação para que a Advocacia-Geral da União apresente manifestação e a Procuradoria-Geral da República ofereça parecer;
- d) ao final, seja julgada procedente a presente ação para, ratificando a liminar, declarar a inconstitucionalidade do artigo 25 da Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, na parte em que inseriu os artigos 20-B, §3º, inciso II e art. 20-E, na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, em razão das violações à Constituição Federal acima explicitadas, ou, alternativamente, sua interpretação conforme a Constituição para que, reconhecendo-se a inconstitucionalidade formal por violação ao art. 146, III, "b", somente possa valer para a cobrança dos créditos de natureza não tributária.

85. Requer ainda que todas as intimações referentes ao presente feito sejam realizadas em nome dos advogados **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**, inscrito na

OAB/DF sob o n.º 25.120, e **ALBERTO MEDEIROS**, inscrito na OAB/DF sob o número 24.741, sob pena de nulidade.

86. É atribuído à causa, para meros efeitos contábeis, o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Pede deferimento.

Brasília, 19 de janeiro de 2018.

RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
OAB/DF Nº 25.120

ALBERTO MEDEIROS
OAB/DF Nº 24.741