

24/06/2021**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
ADV.(A/S)	: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

ADPF 357 / DF

AM. CURIAE.	:ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	:ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 187 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 29 DA LEI N. 6.830/1980. CONCURSO DE PREFERÊNCIA ENTRE OS ENTES FEDERADOS NA COBRANÇA

ADPF 357 / DF

JUDICIAL DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS. INCOMPATIBILIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. AFRONTA AO INC. III DO ART. 19 DA CONSTITUIÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental viabiliza a análise de constitucionalidade de normas legais pré-constitucionais insuscetíveis de conhecimento em ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes.

2. A autonomia dos entes federados e a isonomia que deve prevalecer entre eles, respeitadas as competências estabelecidas pela Constituição, é fundamento da Federação. O federalismo de cooperação e de equilíbrio posto na Constituição da República de 1988 não legitima distinções entre os entes federados por norma infraconstitucional.

3. A definição de hierarquia na cobrança judicial dos créditos da dívida pública da União aos Estados e Distrito Federal e esses aos Municípios descumpre o princípio federativo e contraria o inc. III do art. 19 da Constituição da República de 1988.

4. Cancelamento da Súmula n. 563 deste Supremo Tribunal editada com base na Emenda Constitucional n. 1/69 à Carta de 1967.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar não recepcionadas pela Constituição da República de 1988 as normas previstas no parágrafo único do art. 187 da Lei n. 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e no parágrafo único do art. 29 da Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental, julgar procedente o pedido formulado para declarar a não recepção pela Constituição da República de 1988 das normas previstas no parágrafo único do art. 187 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e do parágrafo único do art. 29**

ADPF 357 / DF

da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais), e cancelar a Súmula n. 563 do Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto da Relatora, vencidos o Ministro Dias Toffoli, que julgava improcedente a ação, e parcialmente o Ministro Gilmar Mendes, que julgava parcialmente procedente a ação, para dar interpretação conforme a Constituição. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 24.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Brasília, 24 de junho de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

23/06/2021**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
ADV.(A/S)	: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

ADPF 357 / DF

AM. CURIAE.	:ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	:ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com

ADPF 357 / DF

requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, tendo como objeto o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional e o parágrafo único do art. 29 da Lei n. 6.830/1980, por alegada contrariedade ao *caput* do art. 1º, ao art. 18, ao inc. III do art. 19 e ao inc. I do § 4º do art. 60 da Constituição da República.

2. Nas normas impugnadas se estabelece:

Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172/1966)

“Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e pro rata;

III - Municípios, conjuntamente e pró rata”.

Lei nº 6.830/1980

“Art. 29 - A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento. Parágrafo Único - O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União e suas autarquias;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata;

III - Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata”.

O autor assevera que, “ante a ausência de pronunciamento mais recente, permanece inscrito na Súmula desse c. Supremo Tribunal Federal o Verbete n. 563, aprovado na sessão plenária de 15.12.1976, o qual estabelece que ‘o concurso de preferência a que se refere o parágrafo único, do art. 187, do Código Tributário

ADPF 357 / DF

Nacional, é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal. O que se roga demonstrar, daqui em diante, é que o posicionamento concretizado na Súmula 563, jamais formalmente afastado, se mostra absolutamente incompatível com o pacto federativo e com a nova ordem constitucional inaugurada pela Carta Política de 1988” (fl. 4, e-doc. 1).

Alega que, “fixado o conteúdo e a abrangência dos dispositivos constitucionais que definem os traços do pacto federativo do Estado brasileiro na Carta de 1988, fica claro que o concurso de preferência estabelecido pelos dispositivos legais impugnados nesta ADPF viola não somente a literalidade dos artigos 1º, caput, 18, 19, inciso III, 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, mas também o pacto federativo como um todo. Resta claro, portanto, que não foram recepcionados pela Constituição de 1988” (fl. 8, e-doc. 1).

Anota que, “à luz da Constituição de 1988, deve prevalecer a visão então defendida pelo Ministro Aliomar Baleeiro, no sentido de que não se pode dizer que o crédito da União prefere ao dos Estados e desses ao dos Municípios. Na hipótese de execuções de ambos os entes, deve haver um rateio entre o crédito obtido” (fl. 9, e-doc. 1).

Argumenta que, “sendo a arrecadação de tributos absolutamente necessária à manutenção da condição de autonomia numa federação, de forma a prover condições para viabilizar o cumprimento das obrigações sociais, às quais todos os entes se encontram vinculados, não há como se cogitar a instituição de privilégios injustificados na cobrança de tributos por quaisquer dos entes em detrimento dos outros” (fl. 10, e-doc. 1).

Assinala “que a União, valendo-se do concurso de preferência instituído no CTN e na LEF, portanto, subjugando o pacto federativo, pode simplesmente perseguir bens encontrados em execuções movidas pelos Estados, Municípios e pelo DF, quando estes, a muito custo, conseguem localizar algum patrimônio do devedor comum apto a satisfazer seus débitos fiscais. Com efeito, não obstante o percurso feito para encontrar bens de contribuintes inadimplentes, os Estados, o

ADPF 357 / DF

DF e os Municípios podem sofrer intervenções no prosseguimento de execuções fiscais, gerando distorções incalculáveis no sistema de arrecadação tributária” (fl. 11, e-doc. 1).

Requer medida cautelar para “suspender a eficácia do artigo 29, parágrafo único, da Lei de Execuções Fiscais e do artigo 187, parágrafo único, do Código Tributário Nacional” (fl. 12, e-doc. 1).

No mérito, pede “seja declarada a ilegitimidade (não recepção) do art. 187, parágrafo único, do código Tributário Nacional e do artigo 29, parágrafo único, da Lei de Execuções Fiscais, dada a sua incompatibilidade com os preceitos fundamentais inscritos nos artigos 1º, caput, 18; 19, inciso III e 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988” (fls. 12-13, e-doc. 1).

3. Em 12.8.2015, o Ministro Dias Toffoli, então Relator, aplicou o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

4. O Presidente do Senado Federal asseverou que, “considerando a existência de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, os dispositivos impugnados, ao contrário do que alega o Governador do Distrito Federal, foram recepcionados pela Constituição de 1988, não comportando a ADPF procedência” (fl. 10, e-doc. 15).

5. Nas informações prestadas, o Presidente da República manifestou-se pela constitucionalidade das normas questionadas, ao argumento de que, “assim como o STF, o Superior Tribunal de Justiça entende que a União e suas autarquias têm preferência no recebimento de seu crédito frente as demais pessoas jurídicas de direito público enumeradas nos incisos II e III. (...) a jurisprudência se mostra parcimoniosa na interpretação da preferência da União, não a tratando de forma irrestrita ou desarrazoada, como pretende fazer crer a autora da ação que a entende como incompatível com o atual sistema federativo” (fls. 25-27, e-doc 17).

ADPF 357 / DF

Assinala que “o critério distintivo estabelecido pela regra legal do concurso de preferência em favor da União, lida à luz da CR/88, repousa precisamente no conjunto de atribuições federativas compelidas ao ente central político (federalismo cooperativo), e não em mera superioridade hierárquica desprovida de fundamento, como alega a parte autora da presente ação” (fl. 39, e-doc. 17).

6. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido, em parecer cuja ementa se transcreve:

“Administrativo e Tributário. Artigo 187, parágrafo único, da Lei nº 5.172/66 e artigo 29, parágrafo único, da Lei nº 6.830/80. Previsão de ordem a ser observada nas hipóteses de concurso entre as pessoas jurídicas de direito público para a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Preliminar. Ausência de cópia dos dispositivos impugnados. Mérito. Compatibilidade das normas atacadas com o modelo de federalismo positivado pelo Texto Constitucional de 1988. Jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal consolidada no sentido da constitucionalidade das disposições em questão. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito pela improcedência do pedido” (e-doc. 21).

7. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido:

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 187, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CTN E ART. 29 DA LEI DE EXECUÇÕES FISCAIS. CONCURSO DE PREFERÊNCIAS. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO FEDERATIVO (ARTS. 1º, caput, 18, 19, III, e 60, § 4º, I, da CR). NÃO OCORRÊNCIA.

1. O tratamento prioritário concedido à União no concurso de preferências, ao contrário de ofender o princípio federativo, dá-lhe efetividade, por permitir que os recursos arrecadados sejam empregados na correção de desequilíbrios regionais.

ADPF 357 / DF

2. Esse tratamento foi reputado constitucional na vigência do art. 9º, I, da Constituição de 1967, em entendimento consolidado na súmula 563 do Supremo Tribunal Federal. Com maior razão, deve sê-lo na vigência da Constituição de 1988, em que inexistia norma como a pretérita.

3. Parecer por conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, por improcedência do pedido” (e-doc. 26).

8. Foram admitidos como *amici curiae* o Município de São Paulo e, por intermédio do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, os Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Sergipe (e-doc. 27).

Indeferi, em 18.3.2021, pedido de ingresso da Associação Brasileira das Secretarias de Fianças das Capitais Brasileiras – ABRASF, por ser intempestivo, tendo sobrevindo após o início do julgamento no plenário virtual.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE

ADV.(A/S) : LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA (14848/DF)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE SAO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

AM. CURIAE. : ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

AM. CURIAE. : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AM. CURIAE. : ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. : ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

AM. CURIAE. : ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE. : ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente, o Dr. Luís Fernando Belém Peres, Procurador do Distrito Federal; pelo interessado Presidente da República, a Dra. Flávia Palmeira de Moura Coelho, Procuradora da Fazenda Nacional; pelo *amicus curiae* Município de Porto Alegre, o Dr. Nelson Nemo Franchini Marisco, Procurador do Município; pelo *amicus curiae* Município de São Paulo, a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município; pelo *amicus curiae* Estado de Santa Catarina, o Dr. Weber Luiz de Oliveira, Procurador do Estado; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Vice-Procurador-Geral da República. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 23.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

24/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

Cumprimentos aos ministros, aos advogados e ao Procurador Geral da República

1. Põe-se na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental a validade constitucional do parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional e do parágrafo único do art. 29 da Lei n. 6.830/1980, previstos no concurso de preferência entre pessoas jurídicas de direito público interno na cobrança judicial da dívida tributária e não tributária, cujo rol estabelece preferência dos créditos da União aos Estados e Distrito Federal e esses aos Municípios, em alegada contrariedade ao princípio federativo que não reconhece hierarquia entre os entes da Federação, especialmente, portanto, ao *caput* do art. 1º, ao art. 18, ao inc. III do art. 19 e ao inc. I do § 4º do art. 60 da Constituição da República.

2. Nas normas impugnadas se estabelece:

“Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172/1966)

Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e pro rata;

ADPF 357 / DF

III - Municípios, conjuntamente e pro rata.

Lei nº 6.830/1980

Art. 29 - A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento.

Parágrafo Único - O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União e suas autarquias;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata ;

III - Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata”.

3. Defende o autor que o “concurso de preferência estabelecido pelos dispositivos legais impugnados nesta ADPF viola não somente a literalidade dos artigos 1º, caput, 18, 19, inciso III, 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, mas também o pacto federativo como um todo” (e-doc. 1, fl. 8).

Do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental

4. A utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, como se dispõe no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, não será admitida quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade.

O princípio da subsidiariedade rege a instauração do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental condicionando seu ajuizamento à ausência de outro meio processual apto a sanar eficazmente a situação de lesividade indicada pelo autor.

Neste sentido, por exemplo, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º)

ADPF 357 / DF

EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE ALEGADAMENTE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO PRECEDENTES RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional. A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 que consagra o postulado da subsidiariedade estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado” (ADPF n. 237-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014).

5. A arguição de descumprimento de preceito fundamental viabiliza a análise de constitucionalidade de normas legais pré-constitucionais insuscetíveis de conhecimento em ação direta de inconstitucionalidade (ADPF n. 33, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 27.10.2006).

ADPF 357 / DF

Na espécie vertente, as normas impugnadas, a saber, parágrafo único do art. 187 da Lei n. 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e parágrafo único do art. 29 da Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais), antecedem as normas constitucionais invocadas como paradigma previstas no *caput* do art. 1º, no art. 18, no inc. III do art. 19 e no inc. I do § 4º do art. 60 da Constituição da República.

A norma inscrita no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 não representa obstáculo à presente arguição, o que permite a instauração deste processo objetivo de controle concentrado.

6. Conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Mérito

7. A discussão posta nos autos não é nova neste Supremo Tribunal, como ressaltou a Súmula n. 563, editada com fundamento na Carta de 1967, alterada pela Emenda Constitucional n. 1/69:

“O concurso de preferência a que se refere o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal”.

8. No inc. I do art. 9º da Carta de 1967, alterada pela Emenda Constitucional n. 1/69, vedava-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios *“criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra”*.

No inc. III do art. 19 da Constituição da República de 1988, há previsão semelhante proibindo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de *“criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”*.

9. Após a promulgação da Constituição de 1988, o Plenário deste Supremo Tribunal não analisou a validade constitucional da Súmula n.

ADPF 357 / DF

563 tendo como parâmetro a ordem constitucional estabelecida pela Constituição de 1988.

Há – é certo - decisões monocráticas (AI n. 440.765, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ 15.02.2006; AI n. 197.771/RS, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJ 12.09.2007; AI n. 808.646/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJ 5.4.2013; AI n. 833.386/SP, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 04.08.2014) e acórdãos da Segunda Turma proferidos no julgamento de Agravos Regimentais em Agravo de Instrumento, com aplicação direta daquela súmula, em exercício de subsunção do caso concreto ao enunciado:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA. CONCURSO DE PREFERÊNCIA. ARTIGO 187 CTN. 1. O Tribunal a quo não se manifestou explicitamente sobre o tema constitucional tido por violado. Incidência das Súmulas ns. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. 2. Controvérsia decidida à luz de legislação infraconstitucional. Ofensa indireta à Constituição do Brasil. 3. A vedação estabelecida pelo artigo 19, III, da Constituição (correspondente àquele do artigo 9º, I, da EC n. 1/69) não atinge as preferências estabelecidas por lei em favor da União. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI n. 608.769 AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJ 23.2.2007).

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PREFERÊNCIA DE PAGAMENTO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO. INOCORRÊNCIA. SÚMULA N. 563 DO STF. O Supremo fixou entendimento no sentido que a disposição legal prevista no artigo 187, parágrafo único, do CTN não viola o princípio federativo [artigo 9º, I, da CB/67, artigo 19, III, da Constituição do Brasil]. Tal entendimento foi consolidado na Súmula n. 563 do STF. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI n. 745.114 AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJ 7.8.2009).

ADPF 357 / DF

10. Também o Superior Tribunal de Justiça, pautado na similitude do inc. I do art. 9º da Carta de 1967, alterada pela Emenda Constitucional n. 1/69, com o disposto no inc. III do art. 19 da Constituição da República de 1988 e, com fundamento na Súmula n. 563 deste Supremo Tribunal, editou a Súmula n. 497, DJ 13.8.2012, pela qual se prescreve que “*os créditos das autarquias federais preferem aos créditos da Fazenda estadual desde que coexistam penhoras sobre o mesmo bem*”.

11. O tema é sensível e merece ser reapreciado pelo Plenário deste Supremo Tribunal, à luz das normas constitucionais inauguradas pela Constituição da República de 1988 para se julgar sobre a recepção ou não das normas impugnadas pela vigente ordem constitucional.

12. Nesse sentido, há que se explicitarem os precedentes que deram origem à Súmula n. 563 deste Supremo Tribunal e, por conseguinte, contextualizar as normas impugnadas e o federalismo acolhido na Constituição de 1988.

Faz-se mister esse realce porque a repetição dos termos normativo-constitucionais não são bastantes a se ter por certo e incontestável que o fundamento é idêntico, considerando-se o sistema jurídico que embasa uma norma. No caso brasileiro, enquanto a Carta de 1967 e a Emenda de 1969 contemplavam o que se conheceu como federação de opereta ou federalismo formal (não havia contexto federativo mas mera referência formal no texto normativo), a Constituição de 1988 teve no redimensionamento e comprometimento federativo um de seus pontos altos e garantidor da democracia no Brasil.

Dos precedentes da Súmula n. 563/STF e da validade constitucional do parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional à luz da Carta de 1967, alterada pela Emenda Constitucional n. 1/69

ADPF 357 / DF

13. O julgamento dos Recursos Extraordinários ns. 79.128, 79.660, 80.398, 81.154 e 80.045, ocorrido nos anos de 1974 a 1976, por este Supremo Tribunal, foram os precedentes da edição da Súmula n. 563.

Esses recursos foram interpostos pelo Estado de São Paulo, que defendia haver afronta ao inc. I do art. 9º da Carta de 1967, alterada pela Emenda Constitucional n. 1/69, pela preferência garantida na cobrança judicial do crédito tributário da União ao crédito tributário do Estado. Em todos aqueles recursos, este Supremo Tribunal julgou ausente contrariedade às normas constitucionais então vigentes.

14. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 79.128/SP, DJ 25.10.1974, Relator Ministro Djalci Falcão, a fundamentação do acórdão proferido pela Primeira Turma deste Supremo Tribunal, no que interessa ao presente feito, foi assim exposta:

“(...) a norma do art. 9º, I, da Lei Magna, tem por objetivo eliminar divergências de tratamento entre indivíduos de diversos Estados da Federação. Jamais eliminar a hierarquia entre os poderes públicos federal, estaduais e municipais”.

15. Também no julgamento do Recurso Extraordinário n. 79.660, DJ 21.2.1975, Relator o Ministro Djalci Falcão, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal reiterou o fundamento de que a previsão constitucional do inc. I do art. 9º da Carta então vigente objetivava vedar a desigualdade de tratamento entre brasileiros de diferentes entes federados, mas não a hierarquia existente entre os entes federados. O acórdão fundamentou-se em parecer do Ministério Público:

“Não se nos afigura revogado o art. 187, parágrafo único, do CTN, como sustenta o recorrente, em face do preceito contido no citado dispositivo constitucional. A vedação às pessoas de direito público interno, de estabelecerem preferências visa impedir que essas entidades deem tratamento discriminatório a brasileiros proveniente

ADPF 357 / DF

de um Estado ou Município, com prejuízo para os de outros, ou instituem, em igualdade de pressupostos, benefícios, vantagens, ou encargos que não sejam uniformes para todas as Unidades da Federação, seus municípios ou para a própria União”.

16. Esse posicionamento foi reiterado pela Segunda Turma deste Supremo Tribunal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 80.398, DJ 6.6.1975. Na fundamentação do voto prevalecente, o Relator, Ministro Cordeiro Guerra, baseou-se no parecer do Ministério Público para não conhecer do recurso:

“Dispõe, realmente, o aludido texto constitucional no seu inciso I, que à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado criar distinções entre os brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno com outra.

Mas, entretanto, o sentido desse dispositivo constitucional deve ser bem compreendido. Trata-se de matéria alusiva às vedações políticas na organização da estrutura interna do país; veda-se a discriminação entre brasileiros conforme o nascimento neste ou naquele Estado; discriminação entre municípios, feita pelo próprio Estado; discriminação entre Estados, feita pela União. A finalidade política da norma em análise, como bem lembra PONTES DE MIRANDA, foi a de impedir que ‘os naturais de outros Estados-membros, brasileiros, todos, fossem estrangeiros dentro da pátria’ (Comentários à Constituição de 1967, pág. 181, com. ao art. 9º)”.

17. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 81.154, Relator o Ministro Cordeiro Guerra, DJ 21.11.1975, também da Segunda Turma deste Supremo Tribunal, houve expressa referência à existência de hierarquia entre os entes federados:

“Na verdade a norma do art. 9º, I da C.F., tem por objetivo eliminar divergências de tratamento entre indivíduos de diversos estados da Federação, e preferências entre as pessoas de direito público interno, isto é, a criação de benefícios a um Estado ou Município em detrimento do outro. Não atinge, portanto, a hierarquia entre os poderes públicos federal, estadual e municipal e, consequentemente, o

ADPF 357 / DF

disposto no art. 187, § único e seus incisos do CTN”.

18. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 80.045, pelo Plenário deste Supremo Tribunal, Relator o Ministro Aliomar Baleeiro, DJ 13.12.1976, prevaleceu o entendimento da existência de hierarquia entre os entes federados e ausência de afronta da norma prescrita no parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional à Constituição então vigente.

No voto vencido do Ministro Relator Aliomar Baleeiro, afirmou-se que

“(...) o Supremo Tribunal Federal pleno, deve cortar as dúvidas sobre o alcance do art. 9º, inc. I, da Emenda 1/69. Conheço e dou provimento, em parte, para reconhecer que não há preferência entre qualquer dos litigantes, mas paridade dos respectivos créditos, privilegiados apenas em relação aos créditos de particulares, ressalvados os trabalhistas”.

Nos votos prevalecentes, a fundamentação pautou-se de maneira análoga ao que tinha sido decidido nos recursos extraordinários antes julgados pelas Turmas deste Supremo Tribunal.

Naquele caso, após pedido de vista, o Ministro Rodrigues Alckmin traçou contexto histórico da norma impugnada, estudando as Constituições brasileiras e concluindo que a hierarquia entre os entes federados era tradição no ordenamento jurídico nacional à qual se incluía o concurso de preferência do crédito tributário da União com relação aos Estados.

Nesse sentido, no voto do Ministro Rodrigues Alckmin constou:

“(...) creio, pois, que o exato sentido da norma é o de impedir que se criem desigualdades entre o Distrito Federal e os Estados, ou desigualdade entre os Municípios, favorecendo a alguns em detrimento de outros, colocados no mesmo plano em face da Constituição. Dar-lhes, porém, prioridade em concurso creditório

ADPF 357 / DF

dados os diferentes níveis em que se situam, no sistema constitucional, a União, os Estados e os Municípios, não põe em risco a igualdade na Federação, que o texto visa a preservar” (grifos nossos).

Após a prolação do voto do Ministro Rodrigues Alckmin, o Ministro Relator Aliomar Baleeiro reforçou o sentido de seu voto, anotando:

“A Constituição, inequivocamente, proíbe distinções, a serem criadas pela lei, entre a União, os Estados e os Municípios. Inveteradamente as leis têm admitido que, em matéria fiscal, o crédito da União tem preferência sobre os dos Estados e estes sobre os dos Municípios. Nunca se discutiu isso porque geralmente os devedores remissos não têm mais bens. Mas agora surgiu um caso aqui. E a mim me parece que neste dispositivo constitucional, imperativo, é proibida qualquer distinção por parte da União, em relação aos Estados, quer no tratamento fiscal diverso, de que infelizmente nos últimos anos há exemplos, quer vantagens para um determinado porto em detrimento de outros. Parece que a lei não pode dizer que o crédito da união prefere aos Estados aos Municípios. Não. Tem que haver um rateio entre eles. Peço a atenção dos eminentes Ministros, porque é um problema constitucional e é possível que seja a primeira vez que vamos decidi-lo”.

No voto do Ministro Cordeiro Guerra, acompanhando a divergência aberta pelo Ministro Rodrigues Alckmin, expressamente assentou a existência de hierarquia entre os entes federados:

“(...) a hierarquia dos créditos fiscais estabelecida e, lei federal, a meu ver, não é passível de censura do art. 9º, inciso I da Emenda Constitucional, porque esta se limita a evitar a criação de distinção entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público. Ora, a hierarquia dos créditos fiscais estabelecida na lei impugnada não cria distinções entre os brasileiros nem entre as pessoas jurídicas do direito público, estabelece a hierarquia de créditos a todas as pessoas de direito público, e a todos os brasileiros se estende essa hierarquia. A Constituição reconhece a preferência das leis

ADPF 357 / DF

federais sobre as estaduais, as estaduais sobre as municipais. A finalidade desta lei não é evitar a hierarquia tradicional do nosso Direito Fiscal, ela não destoa dos princípios constitucionais. O que se pretende tirar do texto é algo que o constituinte não teve em mente. O que se quis evitar foi a preferência que gerasse a desigualdade, a favor de um Estado contra outro e de um Município contra outro. Mas a hierarquia, que sempre existiu no campo do Direito, em geral também se exerce no campo do Direito Fiscal”.

No voto vista do Ministro Leitão de Abreu, evidenciou-se, de forma inequívoca, a supremacia da União sobre os demais entes federados:

“O texto constitucional, no seu todo, revela, ao contrário, que, no tocante às relações federativas, a ordem política vigente não atenuou a supremacia do poder central. Não se coaduna, destarte, com o sistema mantido a tal respeito a ilação de que, pelo artigo 9º, item I, da Emenda n. 1, se vedou o que antes não se proibia, ou seja, a instituição da preferência tributária da União, a que este recurso se refere”.

19. Fica inequívoco o entendimento naquela quadra de ser a União hierarquicamente superior aos demais entes federados o que justificaria a preferência no concurso de credores na cobrança dos créditos da dívida pública.

Do federalismo na Constituição da República de 1988 e a isonomia entre os entes federados

20. A Federação é afirmada como forma do Estado Brasileiro no art. 1º da Constituição da República de 1988, pelo qual se prescreve que “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos ...*”. E no art. 18 se estabelece que “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos*

ADPF 357 / DF

destas Constituição”.

Para Karl Lowenstein, por exemplo, o federalismo “*é o enfrentamento entre duas soberanias estatais diferentes, separadas territorialmente e que se equilibram mutuamente. A existência de balizas constitucionais limita o poder do Estado central sobre o Estado-membro, e vice-versa*” (*Teoria de la Constitucion*. Tradução Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1979, p. 353).

21. Como de sabença primária, a forma federativa de Estado origina-se nos Estados Unidos com a Constituição norte-americana de 1787. A formação da federação norte-americana decorreu de um movimento centrípeto pelo qual os Estados soberanos cederam parcela de sua soberania ao poder central.

No Brasil, a formação da federação resultou de movimento centrífugo (de dentro para fora), pelo qual se teve a descentralização do poder central que cedeu aos Estados e Municípios parcela de suas competências.

Na lição de Raul Machado Horta:

“Se a concepção do constituinte inclinar-se pelo fortalecimento do poder federal, teremos o federalismo centrípeto, que Georges Scelle chamou de federalismo por agregação ou associação; se, ao contrário, a concepção fixar-se na preservação do poder estadual emergirá o federalismo centrífugo ou por segregação, consoante a terminologia do internacionalista francês. Pode ainda o constituinte federal modelar sua concepção federal pelo equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-membros autônomos” (Direito Constitucional, 4. ed., p. 306-307).

ADPF 357 / DF

A autonomia dos entes federados e a isonomia é a tônica central entre eles, respeitando-se a distribuição de competências estabelecidas pela Constituição, alicerce para a manutenção do modelo jurídico-constitucional adotado. Daí porque a repartição de competências é o coração da Federação, na feliz expressão do então Ministro da Justiça do governo provisória, Campos Salles, nos albores federativos.

Geraldo Ataliba, em ensinamentos sobre o tema, ressaltou:

“(....) os princípios da federação e da república são os mais importantes, exercendo assim função capitular da mais transcendental em todo o ordenamento jurídico brasileiro, determinando inclusive como se deve interpretar as demais normas constitucionais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menoscabo ou detrimento para a força, a eficácia e a extensão dos primeiros, o que guia, por consectário lógico, o princípio da autonomia dos entes federados a patamar idêntico, já que este está na base do princípio republicano” (República e Constituição. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 36-45).

Em sede doutrinária, anotei que a *“federação é a cidadania comprometida com a história do povo centrada em dado espaço geográfico”,* consistindo em *“garantia contra as investidas centralizadoras”* e mecanismo de *“garantia de democracia no Brasil, exigindo, portanto, uma vigília permanente”* (República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 257).

Sendo a federação brasileira forma complexa de descentralização política e geográfica do poder do Estado, pauta-se pelo princípio da autonomia dos entes que o formam, sendo suas competências, limitações e distinções aquelas descritas na Constituição e que não podem esvaziar a autonomia dos entes federados nem a atuação coordenada entre eles.

22. Contra a ideia de hierarquia entre entes federados, o art. 18 da Constituição da República de 1988 expressa a autonomia que iguala os

ADPF 357 / DF

entes em sua feição política:

“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Quer dizer, no plano internacional, o Estado Nacional, representado pela União, é soberana. No plano interno, a União é autônoma e iguala-se aos demais entes federados, sem hierarquia, com competências próprias. Naquele dispositivo se tem a expressão obrigatória da autonomia dos entes federados, indicando-se ausência de hierarquia entre os entes e delimitando-se que suas competências administrativas e legislativas decorram unicamente das previsões constitucionais.

Sobre o princípio da igualdade das pessoas políticas, Carlos Ari Sundfeld, por exemplo, assenta:

“(....) o Estado brasileiro não é unitário, já que suas atribuições são descentralizadas entre os entes – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, sendo esses absolutamente iguais entre si, pois são criaturas da Constituição, que outorgou a cada qual uma esfera irredutível e impenetrável de competências, exercidas com total independência” (Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 185 – grifos nossos).

Também Roque Antonio Carrazza anota que *“as legislações federal, estadual e municipal possuem campos de atuação exclusivos e rigidamente demarcados pela Constituição de 1988 e a ela se subordinam de forma isonômica. Assim, as leis da União, dos Estados e do Município têm o mesmo nível hierárquico, pois todas extraem seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. Só se pode falar em hierarquia quando uma norma extrai de outra seu fundamento de validade” (Curso de direito constitucional tributário. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 169 e 197 – grifos nossos).*

23. Pela ausência de hierarquia entre os entes federados, no

ADPF 357 / DF

julgamento do Recurso Extraordinário n. 663.696, Relator o Ministro Luiz Fux, ponderou-se que

“eventual invasão de competência legislativa exclusiva dos Municípios resulta em flagrante inconstitucionalidade, ainda quando tenha sido praticada pelo ente mais abrangente, já que não há qualquer hierarquia entre os entes da federação. Se assim o é, não há que se falar em maior ou menor relevância entre as diferentes competência atribuídas por cada um deles” (Tribunal Pleno, processo julgado em repercussão geral, DJ 22.8.2019).

No mesmo sentido, no julgamento da ACO n. 1098 AgR-TA, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJ 8.10.2009, asseverou-se, expressamente, que *“não há hierarquia ou subordinação do Estado de Minas Gerais à União, circunstância que, ao menos neste exame, justificaria a distinção feita quanto aos entes submetidos ao preenchimento da DCTF”*.

24. A repartição de competências e atribuições entre os entes federados, no figurino constitucionalmente adotado no Brasil, consagra o federalismo cooperativo, inaugurado na Constituição da República de 1934 e que foi sendo ampliado, especialmente na Constituição de 1988, realçado em inúmeras decisões deste Supremo Tribunal:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL DO AMAZONAS N. 4.665 DE 2018. NOTIFICAÇÃO SOBRE O DESCREDENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS E PROFISSIONAIS DE SAÚDE. DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República. 2. A deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de

ADPF 357 / DF

constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a alçada que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. Neste sentido, o cânone da interpretação conforme, a que alude o e. Ministro Gilmar Mendes, deve ser integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação (presumption against pre-emption). 3. Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (clear statement rule), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior. 4. Conquanto seja a União competente privativamente para legislar sobre direito civil e seguros (CRFB, art. 22, I, VII), é preciso reconhecer, por outro lado, que aos Estados e ao Distrito Federal é dada a competência para legislar sobre relações de consumo em geral. 5. No caso, a União, ao concretizar a competência constitucional, editou a Lei n. 9.656/1998, a qual prevê atualmente, no seu art. 17, a necessária comunicação ao consumidor do descredenciamento de prestadores de serviço. Assim, não há incompatibilidade entre as duas prescrições legais, porque a norma estadual especifica meio e forma de cumprimento de obrigação já imposta pela lei federal. 6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente” (ADI n. 6.097, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJ 6.8.2020).

“Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM

ADPF 357 / DF

CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 4.132/2008 do Distrito Federal dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de documento de identidade com foto no ato das operações com cartão de crédito e débito em conta. Tem por objeto normas de direito civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF). 4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes desta CORTE: RE 877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito Federal” (ADI n. 4.228, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 13.8.2018).

“Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI

ADPF 357 / DF

IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco” (ADI n. 3.207, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 25.4.2018).

25. No esforço de consolidação federativa, além da ênfase no liame próprio da cooperação, a busca da dinâmica com equilíbrio também é encarecido no sistema da Constituição da República de 1988, pelo que acolhe-se a regra interpretativa da simetria, que resulta na principiologia harmonizada das estruturas e das normas que formam o sistema nacional e os sistemas estaduais, de modo a não desconstituir os modelos

ADPF 357 / DF

adotados no plano nacional e nos entes federados, em suas linhas mestras.

Nesse quadro o equilíbrio federativo ocorre com a unidade que se realiza na diversidade congregada e harmônica.

É ainda o ensinamento de Raul Machado Horta:

“A precedência da Constituição Federal sobre a do Estado-Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele. A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originário da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária” (HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69).

26. Este o modelo e os princípios informadores do modelo federativo adotado no Brasil e sob o influxo do qual se há de debater a compatibilidade constitucional das normas questionadas. O estabelecimento de hierarquia na cobrança judicial dos créditos da dívida pública da União aos Estados e esses aos Municípios desafina o pacto federativo e as normas constitucionais que resguardam o federalismo brasileiro por subentender que a União teria prevalência e importância maior que os demais entes federados.

27. Anoto ser certo poder haver critério diferenciador para definição da ordem de pagamento de créditos, o que é legítimo. Adota-se até mesmo relativamente aos particulares, havendo pagamento diferenciado constitucionalmente fixado, por exemplo, em casos de precatórios com

ADPF 357 / DF

preferência e com a denominada superpreferência.

Entretanto, dois pontos precisam ser enfatizados para que se reconheça a validade do critério distintivo: o primeiro, a igualdade modelada constitucionalmente entre as pessoas somente pode ter contornos definidores no sistema constitucional, não em norma infraconstitucional. Quer dizer: estabelecendo a Constituição da República a federação como forma de Estado, estatuinto a autonomia dos entes federados como núcleo da forma estatal (art. 18), somente pelo desenho constitucional se poderia estatuir preferências entre os entes para efeito de pagamento dos créditos tributários. Segundo, o que legitima critério de diferenciação – prevalecente o princípio da igualdade dos entes federados e da autonomia de cada qual – é a finalidade constitucional adequadamente demonstrada.

No caso, nem a diferenciação põe-se em norma constitucional nem se comprova finalidade constitucional legítima buscada com a distinção estabelecida nas normas questionadas.

Concurso de preferência entre os entes federados: normas legais e doutrina sobre o tema

28. Pôs-se no art. 1.571 do Código Civil de 1916 a primeira referência jurídica ao concurso de preferência entre os entes federados: “*A Fazenda Federal prefere à Estadual, e esta, à Municipal*”.

Entendia Clóvis Beviláqua que “*esta ordem é determinada pelo sistema adotado entre nós, que estabelece a preeminência da União sobre os estados, e destes sobre os respectivos municípios*” (Código Civil. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1919. v. 5).

No mesmo sentido, João Manoel de Carvalho Santos concluiu que “é consequência lógica da que existe na ordem política, em que a União predomina

ADPF 357 / DF

sobre os estados e estes sobre os municípios. O todo (a União em relação aos estados e os estados em relação aos municípios) prefere a cada uma das partes”. (Código Civil brasileiro interpretado. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938).

29. Também no parágrafo único do Decreto-Lei n. 960/1938, previa-se que a União teria preferência na cobrança judicial da dívida pública:

“A dívida da União prefere qualquer outra, em todo o território nacional, e a dos Estados prefere a dos Municípios. Somente entre a União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderá versar o concurso de preferência”.

30. Posteriormente, inseriu-se no ordenamento jurídico brasileiro o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional, questionada nesta arguição, na qual se dispõe, especificamente:

“ Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. [\(Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005\)](#)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e pró rata;

III - Municípios, conjuntamente e pró rata”

31. Deve ser anotado que até a Emenda Constitucional n. 1/69 à Carta de 1967, não havia, nas Constituições brasileiras, norma expressa impeditiva da discriminação entre os entes federados, o que gerou os questionamentos jurídicos antes demonstrados e de cujos julgados decorreram a Súmula n. 563 deste Supremo Tribunal.

32. Anote-se que, no art. 8º da Constituição brasileira de 1891,

ADPF 357 / DF

inspirada no art. 1º, seção 9, da Constituição dos Estados Unidos, vedavam-se discriminações apenas entre os Estados: *“vedado ao Governo Federal crear, de qualquer modo, distincções e preferencias em favor dos portos de uns contra os de outros Estados”*.

No inc. I do art. 17 da Constituição de 1934, proibia-se *“à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios crear distincções entre brasileiros natos ou preferencias em favor de uns contra outros Estados”*.

Na al. a do art. 32 da Carta de 1937, vedava-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios *“criar distincções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios”* e, em seu art. 34, proibia-se à União decretar impostos que importassem discriminação em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.

No inc. I do art. 31 da Constituição de 1946 e no inc. I do art. 9º da Carta de 1967 se vedava à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios *“criar distincções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios”*.

33. A cultura jurídica brasileira, acolhida nos sistemas constitucionais antes vigentes no País, foi influenciada pela origem centrífuga do federalismo adotado como forma de Estado no Brasil, o que viabilizou, numa quadra histórica que teve curso por largo período, o concurso de preferência e prevalência de uns sobre outros entes federados.

Na atual ordem constitucional vigente, rompeu-se esse entendimento pela ênfase dada ao federalismo de cooperação e de equilíbrio pela Constituição da República de 1988. Daí decorre o que me parece ser a interpretação buscada pelo autor da presente arguição, de não se aceitar como constitucionalmente recepcionada a distinção, por lei, de distinção e hierarquia entre os entes federados, fora de previsão

ADPF 357 / DF

constitucional e sem especificação de finalidade federativa válida.

34. Anote-se que Pontes de Miranda, em análise do parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional e tendo como parâmetro a Emenda Constitucional n. 1/1969, manifestava contrariedade do concurso de preferência entre os entes federados e sua compatibilidade com a forma federativa de Estado:

“(...) as preferências que o art. 9º, I, veda, e, pois, faz nulas, são todas as que, direta ou indiretamente, criarem vantagens aos filhos de um Estado-membro em relação aos filhos de outro Estado-membro, bem como entre um Estado-membro e outro ou outros, ou, ainda, entre os Municípios de um Estado-membro e os de outro ou do mesmo Estado-membro” (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. t. I. p. 185).

Adotando como parâmetro a Constituição de 1988, Paulo de Barros de Carvalho ressalta a inconstitucionalidade das normas impugnadas:

“(...) sua inconstitucionalidade ressalta ao primeiro súbito de vista. É flagrante, insofismável e vitanda, sob qualquer ângulo pelo qual pretendamos encará-la”. Fere, de maneira frontal e grosseira, o magno princípio da isonomia das pessoas políticas de direito constitucional interno, rompendo o equilíbrio que o texto superior consagra e prestigia. Discrimina a União, em detrimento dos Estados, e estes, juntamente com o Distrito Federal, em prejuízo dos Municípios, quando sabemos que estão juridicamente parificados, coexistindo num clima de isonomia. E, como se isso não bastasse, dá preferência aos Territórios, que não têm personalidade política, com relação aos Municípios. Lamentavelmente, a ordem preferencial que o art. 187, parágrafo único, cristaliza na redação de seu texto vem sendo passivelmente acolhida e cordatamente aplicada, sem que o meio jurídico nacional se dê conta da manifesta inconstitucionalidade que encerra no seu significado em face do sistema do direito positivo brasileiro. Exclamam algumas vozes, como as de Geraldo Ataliba, Michel Temer, Roque Carrazza e poucos mais, sem que delas façam eco os pronunciamentos do Poder Judiciário” (Curso de direito

ADPF 357 / DF

tributário. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 654 – grifos nossos).

De igual forma, Regina Helena Costa, em sede doutrinária, anota:

“Enseja crítica o parágrafo único desse artigo, que estabelece um concurso de preferência entre as pessoas jurídicas de direito público. Em primeiro lugar, porque veicula flagrante ofensa aos princípios federativo e da autonomia municipal, na medida em que estabelece hierarquia entre as pessoas políticas, incompatível com essa forma de Estado, sem contar a indicação dos Territórios – que nem sequer são pessoas políticas – à frente dos Municípios. Também a Lei Maior, em seu art. 19, III, proclama ser “vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”. Para nós, portanto, tal preceito do Código Tributário Nacional foi tacitamente revogado, diante de sua incompatibilidade com a Constituição. E, se assim é, não há mais ordem de preferência entre as pessoas políticas, desfrutando seus respectivos créditos das mesmas condições” (Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012).

Ainda, Eduardo Sabbag aponta:

“Há que se mencionar que tal dispositivo não se apresenta em consonância com o Princípio Federativo, constante no art. 60, § 4º, IV, da CF, haja vista não se admitir violação ao ‘federalismo de equilíbrio’ vigente em nosso Estado entre as pessoas jurídicas de Direito Público interno (art. 14, I, II e III, Código Civil, Lei n. 10.406/2012). Ademais, é cristalina a violação ao Princípio da Isonomia, por estabelecer uma preferência da União em detrimento das outras pessoas políticas, bem como dos Estados em detrimento dos Municípios. É evidente que não se pode tolerar quebra da isonomia federativa, tendo em vista tratar-se os entes tributantes de entes parificados, e não hierarquizados” (Manual de direito tributário. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012).

ADPF 357 / DF

Na mesma linha, Eduardo Marcial Ferreira Jardim, afirma que

“(...) o citado dispositivo se afigura indubitavelmente inconciliável com o princípio da Federação que consagra a isonomia entre pessoas políticas, sobre agredir a vedação de estipulação de preferências entre as pessoas políticas de direito público interno (art. 19, III, do Texto Supremo)” (Manual de direito financeiro e tributário. São Paulo: Saraiva, 1993).

35. Acresça-se a tramitação no Congresso Nacional, aprovado pela Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça, do Projeto de Lei n. 495/2017, de iniciativa do Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), pelo qual se altera o Código Tributário Nacional para dar preferência, no recebimento de créditos tributários cobrados judicialmente, ao ente federado (União, Estado ou Município) que mais esforços empreender na cobrança do crédito. (Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/10/projetoacaba-com-preferencia-da-uniao-para-receber-creditos-tributarios>>. Acesso em: 21.9.2020).

36. Não verificando no texto constitucional de 1988 fundamento válido para acolher no ordenamento jurídico brasileiro norma infraconstitucional que crie distinções entre os entes federados na cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários, tenho como procedente o pedido apresentado na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

37. Pelo exposto, conheço da presente arguição e voto no sentido de julgar procedente o pedido para declarar a não recepção pela Constituição da República de 1988 das normas previstas no parágrafo único do art. 187 da Lei n. 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e do parágrafo único do art. 29 da Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais).

Proponho, ademais, o cancelamento do enunciado da Súmula n.

ADPF 357 / DF

563 deste Supremo Tribunal, editada com base na Emenda Constitucional n. 1/169 à Carta de 1967, pela qual contrariado o art. 1o., o inc. III do art. 19 e o art. 18 da Constituição da República de 1988.

24/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental em que o Governador do Distrito Federal busca seja declarada a não recepção, pela Constituição de 1988, do parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional e do parágrafo único do art. 29 da Lei de Execuções Fiscais. Eis o teor dos dispositivos:

Código Tributário Nacional:

Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. (Redação dada pela Lei Complementar 118, de 2005)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I – União;

II – Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e pró rata;

III – Municípios, conjuntamente e pró rata.

(Grifei)

Lei de Execuções Fiscais:

Art. 29. A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento.

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se

ADPF 357 / DF

verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I – União e suas autarquias;

II – Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata;

III – Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata.

(Grifei)

Em síntese, o requerente sustenta não recepcionados pela Constituição de 1988 os mencionados dispositivos. Alude à disciplina contida nos arts. 1º, *caput*, 18, 19, III, e 60, § 4º, I, da Lei Maior.

Afirma que contraria o princípio federativo a preferência, estabelecida nas normas atacadas, entre pessoas jurídicas de direito público interno na cobrança judicial da dívida tributária e não tributária, no que privilegiados os créditos da União sobre os dos Estados e do Distrito Federal, e os destes sobre os dos Municípios.

A Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pela improcedência da arguição.

Iniciado o exame do processo no âmbito da sessão virtual do Plenário, o ministro Alexandre de Moraes formulou pedido de destaque.

É o breve relato. Avanço ao voto.

Acompanho a Relatora quanto ao conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por considerar preenchidos os requisitos necessários ao processamento do feito.

No mérito, entendo procedente o pedido veiculado na inicial, pelas razões que passo a expor.

ADPF 357 / DF

Enquanto cláusula pétrea de nossa Constituição, a estrutura federativa do Estado representa um dos pilares sobre os quais é construída nossa vivência republicana.

Embora possam existir controvérsias quanto aos elementos que caracterizam um Estado federado, verifica-se nessa formulação a busca por maior autonomia das comunidades locais, a fim de que, por meio da atividade legislativa própria, venham a organizar certos aspectos de suas vidas de acordo com as características de cada uma, sem que, com isso, seja rompida a unidade em torno de um projeto único consubstanciado na Constituição.

Conjuga-se nesse modelo a coexistência de diferentes níveis de governo, cada qual com competências específicas, pelo que se preserva, por um lado, certa autonomia das esferas parciais, ao mesmo tempo que se promove um poder federal central dotado de capacidade para fazer frente a ameaças externas ou, eventualmente, ser chamado a superar desafios que seriam intransponíveis pelos entes subnacionais.

Para tal estrutura ser viável, cumpre reconhecer a atribuição de fontes próprias e independentes de receitas, com as quais cada parcela da Federação possa concretizar as competências outorgadas pela Constituição. De nada adiantaria o Texto Constitucional conferir aos entes autonomia política se eles não forem dotados de autonomia financeira. Nesse sentido, assevera Sacha Calmon Navarro Coelho:

A característica fundamental do federalismo é a autonomia do Estado-Membro, que pode ser mais ou menos ampla, dependendo do país que se esteja a cuidar. No âmbito tributário, a sustentar a autonomia política e administrativa do Estado-Membro e do Município – que, no Brasil, como vimos, tem dignidade constitucional –, impõe-se a preservação da autonomia financeira dos entes locais, sem a qual aquelas outras não existirão. Esta autonomia resguarda-se mediante a

ADPF 357 / DF

preservação da competência tributária das pessoas políticas que convivem na Federação e, também, pela discriminação constitucional das fontes de receita tributária, daí advindo a importância do tema referente à repartição das competências no Estado Federal, assunto inexistente, ou pouco relevante, nos Estados unitários.

Uma última conclusão cabe extrair. **Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a estes dogmas, constitui inconstitucionalidade.**

(COELHO, Sacha Calmon Navarro. O direito tributário no Brasil: federalismo e Constituição. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Coord.). *Federalismo(s) em juízo*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 138 – com meus grifos)

Retomo.

O federalismo fiscal assume relevo no desenho institucional de nosso Estado, como elemento principal para a constituição de nosso regime federativo. Sem a garantia de recursos para fazer frente às atribuições conferidas pela Carta Magna, correríamos o risco de observar a dependência dos entes subnacionais em relação ao governo central, em dissonância com o que prescrito nos arts. 1º e 60, § 4º, I, do Texto Constitucional.

Não por outra razão, retornando à experiência brasileira, a Constituição de 1988 desenha o pacto federativo a partir da autonomia e igualdade dos entes. Estabelece, assim, competências tributárias próprias e disciplina as formas de interação entre as esferas, conforme se nota da regra contida nos arts. 18 e 19:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**,

ADPF 357 / DF

nos termos desta Constituição.

Art. 19. É **vedado à União**, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III – criar distinções entre brasileiros ou **preferências entre si**.

(Com meus grifos)

A redação dos dispositivos, a meu ver, aponta no sentido de não haver espaço para que um ente, por meio de legislação própria, venha a sobrepor-se em relação aos demais.

Observa-se, a partir da Constituição de 1988, em especial no que toca à fiscalidade, a formação de um federalismo cooperativo, a prevalência de uma igual autonomia que de modo algum pode ser compatibilizada com norma direcionada a privilegiar cobrança de certos créditos sobre outros.

Esse o quadro, entendo não recepcionados, pelo Texto de 1988, o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional e o parágrafo único do art. 29 da Lei de Execuções Fiscais, dispositivos editados à luz da Constituição de 1967, modificada, por sua vez, pela Emenda de n. 1/1969, reconhecidamente mais centralizadora que a atual.

Penso que a normativa em questão – que são leis editadas pela União –, ao diferenciar os créditos dos entes públicos, de modo a atribuir ordem de prioridade, rompe não apenas com a igualdade entre as diferentes esferas federadas mas também com a consequente autonomia dos entes subnacionais, na medida em que tolhe a capacidade de Estados e Municípios satisfazerem seus créditos quando em concorrência com a União.

Isso em clara oposição ao art. 19, III, da Constituição de 1988, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

ADPF 357 / DF

Não desconheço que a questão já foi objeto de análise no Supremo, a partir do ângulo da Constituição anterior, quando da edição do enunciado n. 563 da Súmula, que assentava a constitucionalidade da disciplina do art. 187 do Código Tributário Nacional.

Ainda assim, compreendo que a evolução normativa trazida com a Constituição de 1988 atrai novo olhar para o tema, ante o esforço em conferir-se maior protagonismo aos entes subnacionais.

Tanto é assim que a Carta de 1988 se distancia da disciplina anterior, para expressamente vedar, nos termos do art. 151, III, que a União conceda isenções em tributos de Estados e Municípios.

Não há, a meu ver, como defender a subsistência do substrato normativo a amparar os precedentes que deram origem ao verbete n. 563 da Súmula do Supremo.

Ainda que se sustente semelhança entre a redação do art. 19, III, da Constituição de 1988 com o que disciplinava o art. 9º, I, da Carta de 1967, tenho que a interpretação sistemática do ordenamento constitucional traz nova luz à questão, a qual privilegia a isonomia entre os entes federados, em especial no que toca à autonomia financeira.

Nesse sentido parece acompanhar a doutrina, que, ao se debruçar sobre o tema, tem destacado tal incompatibilidade sob a óptica da Constituição de 1988. A título ilustrativo, colho a lição de Luís Eduardo Schoueri ao comentar o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional:

Parece questionável, na Constituição de 1988, a existência da ordem proposta pelo Código Tributário Nacional. Afinal, nada há na Constituição que assegure a preferência do crédito de uma Pessoa Jurídica de Direito

ADPF 357 / DF

Público sobre outra; mais adequado será assegurar a todas as Fazendas Públicas igualdade, repartindo-se o produto da execução entre elas, proporcionalmente ao crédito de cada uma.

Nunca é demais lembrar que o Código Tributário Nacional, editado em 1966, não via óbice à preferência da União. Naquela época, admitiam-se isenções heterônomas. A União poderia legislar sobre isenção de tributos estaduais e municipais, desde que a mesma situação estivesse livre do tributo federal correspondente. Essa circunstância tornou-se proibida no regime de 1988, nos termos do artigo 151 da Constituição. Daí que todo privilégio assegurado à Fazenda Pública federal pelo Código Tributário Nacional deve ser questionado à luz da Ordem inaugurada em 1988.

(SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 907 – grifei)

Na mesma linha, cabe citar as lições de Eduardo Bottallo:

Ora, que o parágrafo único do art. 187, do CTN, institui preferência entre os créditos fiscais pertencentes às pessoas integrantes do pacto federativo é indiscutível. Estas preferências foram tidas como compatíveis com a Constituição anterior porque, então, estavam atreladas aos requisitos do privilégio ou do dano, o que não mais ocorre. Portanto, as bases sobre as quais se fundou o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal já não mais existem, eis que a discussão agora se põe, como salientado, apenas em razão da existência da pré-falada preferência, o que dá ao problema contornos bastante peculiares. E, neste passo, parece-nos que o princípio da federação, tal como contemplado pela Constituição de 1988, não abriga a subsistência da discriminação em causa. É sobremodo fluente a dúvida quanto ao fato do parágrafo único do artigo 187, do CTN, haver sido recepcionado pela Constituição de 1988.

(BOTTALLO, Eduardo D. Reflexões sobre o processo de

ADPF 357 / DF

execução fiscal na Constituição de 1988. RDT 66/138)

Ainda, aponto um efeito prático da disciplina ora questionada, que penso reforçar ainda mais a incompatibilidade desse privilégio com o pacto federativo.

Consoante bem salientado pelo requerente, a prevalecer o entendimento quanto à constitucionalidade dos preceitos contidos no art. 187, parágrafo único, do Código Tributário Nacional e no art. 29, parágrafo único, da Lei de Execuções Fiscais, correríamos o risco de abrir margem para que a União, valendo-se da preferência de seus créditos para satisfazer suas cobranças, viesse a perseguir bens eventualmente garantidores de execuções já ajuizadas pelos demais entes federados.

Ou seja, nota-se potencial de frustração na cobrança de créditos estaduais e municipais, a prejudicar o próprio pacto federativo e a consequente autonomia dos entes, que estariam impossibilitados de dar prosseguimento às próprias execuções.

De nada adiantaria, portanto, a Constituição atribuir competências tributárias próprias se, no momento de buscar a satisfação em juízo, os entes subnacionais tivessem de aguardar eventual adimplemento de crédito da União.

No mais, não impressiona o argumento segundo o qual o tratamento prioritário dado ao crédito da União decorreria do regime de repartição das receitas tributárias e da maior concentração de encargos constitucionais no ente central.

Conforme consignado pelo Supremo no julgamento da ADO 25/DF, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, nos últimos trinta anos temos observado, sob certo ângulo, a ampliação da arrecadação federal a partir das contribuições previstas no art. 149 da Constituição Federal, tributos esses que sabidamente não integram o regime de partilha de receitas.

ADPF 357 / DF

Afirmar, portanto, que eventual tratamento preferencial retornaria aos entes federados por meio de tais transferências é ignorar a quadra vivenciada a partir da promulgação da Constituição, em que a União, na prática, vem revertendo a descentralização ali preconizada por meio da concentração em seu poder dos recursos arrecadados.

A subsistência dos dispositivos ora em análise apenas reforçaria tal tendência centralizadora, que, no meu modo de ver, não se encontra contemplada pelo desenho federativo consagrado na Constituição.

Ante o quadro, acompanho a Ministra Relatora, para conhecer da presente arguição e julgar procedente o pedido, assentando a não recepção, pela Constituição de 1988, do parágrafo único do art. 187 da Lei n. 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e do parágrafo único do art. 29 da Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais).

Acompanho-a também quanto à proposta de cancelamento do enunciado n. 563 da Súmula do Supremo, uma vez que, editada a partir da Emenda Constitucional n. 1/1969 à Carta de 1967, mostra-se contrária à disciplina inaugurada pelo inciso III do art. 19 da Constituição de 1988.

É como voto.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
ADV.(A/S)	: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADPF 357 / DF

AM. CURIAE.	:ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	:ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Boa tarde, Presidente, cumprimento Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux; cumprimento nossa Vice-Presidente, a Ministra Rosa Weber; a Ministra-Relatora, Cármen Lúcia; todos os Ministros; cumprimento também o Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, aqui representando todo o Ministério Público; os Advogados, que também

ADPF 357 / DF

acompanham a sessão.

Em complemento ao relatório lançado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, anoto que o caso trata de ADPF proposta pelo Governador do Distrito Federal em face do parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional e do parágrafo único do art. 29 da Lei 6.830/1980, por alegada contrariedade ao *caput* do art. 1º, ao art. 18, ao inc. III do art. 19 e ao inc. I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

Transcrevo o teor dos dispositivos impugnados:

Código Tributário Nacional (Lei Federal 5.172/1966)

Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e prorata;

III - Municípios, conjuntamente e pro rata.

Lei 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais)

Art. 29 - A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento.

Parágrafo Único - O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União e suas autarquias;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata;

III - Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata.

ADPF 357 / DF

O Autor assevera que, “ante a ausência de pronunciamento mais recente, permanece inscrito na Súmula desse c. Supremo Tribunal Federal o Verbete n. 563, aprovado na sessão plenária de 15.12.1976, o qual estabelece que ‘o concurso de preferência a que se refere o parágrafo único, do art. 187, do Código Tributário Nacional, é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal. O que se roga demonstrar, daqui em diante, é que o posicionamento concretizado na Súmula 563, jamais formalmente afastado, se mostra absolutamente incompatível com o pacto federativo e com a nova ordem constitucional inaugurada pela Carta Política de 1988”.

Alega que, “sendo a arrecadação de tributos absolutamente necessária à manutenção da condição de autonomia numa federação, de forma a prover condições para viabilizar o cumprimento das obrigações sociais, às quais todos os entes se encontram vinculados, não há como se cogitar a instituição de privilégios injustificados na cobrança de tributos por quaisquer dos entes em detrimento dos outros”.

Assinala “que a União, valendo-se do concurso de preferência instituído no CTN e na LEF, portanto, subjugando o pacto federativo, pode simplesmente perseguir bens encontrados em execuções movidas pelos Estados, Municípios e pelo DF, quando estes, a muito custo, conseguem localizar algum patrimônio do devedor comum apto a satisfazer seus débitos fiscais. Com efeito, não obstante o percurso feito para encontrar bens de contribuintes inadimplentes, os Estados, o DF e os Municípios podem sofrer intervenções no prosseguimento de execuções fiscais, gerando distorções incalculáveis no sistema de arrecadação tributária”.

O Presidente do Senado Federal asseverou que, “considerando a existência de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, os dispositivos impugnados, ao contrário do que alega o Governador do Distrito Federal, foram recepcionados pela Constituição de 1988, não comportando a ADPF procedência”.

Nas informações prestadas, o Presidente da República manifestou-se pela constitucionalidade das normas questionadas, ao argumento de que, “assim como o STF, o Superior Tribunal de Justiça entende que a União e suas autarquias têm preferência no recebimento de seu crédito frente as demais pessoas jurídicas de direito público enumeradas nos incisos II e III. (...) a jurisprudência

ADPF 357 / DF

se mostra parcimoniosa na interpretação da preferência da União, não a tratando de forma irrestrita ou desarrazoada, como pretende fazer crer a autora da ação que a entende como incompatível com o atual sistema federativo”.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido, em parecer cuja ementa se transcreve:

“Administrativo e Tributário. Artigo 187, parágrafo único, da Lei nº 5.172/66 e artigo 29, parágrafo único, da Lei nº 6.830/80. Previsão de ordem a ser observada nas hipóteses de concurso entre as pessoas jurídicas de direito público para a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Preliminar. Ausência de cópia dos dispositivos impugnados. Mérito. Compatibilidade das normas atacadas com o modelo de federalismo positivado pelo Texto Constitucional de 1988. Jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal consolidada no sentido da constitucionalidade das disposições em questão. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito pela improcedência do pedido” (e-doc. 21).

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido:

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 187, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CTN E ART. 29 DA LEI DE EXECUÇÕES FISCAIS. CONCURSO DE PREFERÊNCIAS. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO FEDERATIVO (ARTS. 1º, caput, 18, 19, III, e 60, § 4º, I, da CR). NÃO OCORRÊNCIA.

1. O tratamento prioritário concedido à União no concurso de preferências, ao contrário de ofender o princípio federativo, dá-lhe efetividade, por permitir que os recursos arrecadados sejam empregados na correção de desequilíbrios regionais.

2. Esse tratamento foi reputado constitucional na vigência do art. 9º, I, da Constituição de 1967, em entendimento

ADPF 357 / DF

consolidado na súmula 563 do Supremo Tribunal Federal. Com maior razão, deve sê-lo na vigência da Constituição de 1988, em que inexistia norma como a pretérita.

3. Parecer por conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, por improcedência do pedido”

A Relatora, Min. CÁRMEN LÚCIA, apresentou o caso para julgamento em sessão virtual do Tribunal Pleno (SV de 9 a 19/10/2020), oportunidade em que apresentou voto no sentido de julgar procedente o pedido, com a seguinte proposta de ementa:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 187 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 29 DA LEI N. 6.830/1980. CONCURSO DE PREFERÊNCIA ENTRE OS ENTES FEDERADOS NA COBRANÇA JUDICIAL DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS. INCOMPATIBILIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. AFRONTA AO INC. III DO ART. 19 DA CONSTITUIÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental viabiliza a análise de constitucionalidade de normas legais pré-constitucionais insuscetíveis de conhecimento em ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes.

2. A autonomia dos entes federados e a isonomia que deve prevalecer entre eles, respeitadas as distribuições de competências estabelecidas pela Constituição, são o alicerce para a manutenção do Estado de Direito e a preservação do pacto federativo.

3. O federalismo de cooperação e de equilíbrio posto na Constituição da República de 1988 não legitima distinções entre os entes federados por norma infraconstitucional.

ADPF 357 / DF

4. A definição de hierarquia na cobrança judicial dos créditos da dívida pública da União aos Estados e Distrito Federal e esses aos Municípios ameaça o pacto federativo e contraria o inc. III do art. 19 da Constituição da República de 1988.

5. Propositura de cancelamento da Súmula n. 563 deste Supremo Tribunal editada com base na Emenda Constitucional n. 1/69 à Carta de 1967.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada procedente para declarar não recepcionadas pela Constituição da República de 1988 as normas previstas no parágrafo único do art. 187 da Lei n. 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e no parágrafo único do art. 29 da Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais).

Para melhor análise da questão e debate presencial pelo colegiado, apresentei destaque na forma regimental. Como a Relatora destacou, o tema é extremamente sensível e reclamava uma análise mais detalhada, inclusive em vista de uma Jurisprudência a ser reapreciada pelo Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em virtude de uma súmula não vinculante, editada na vigência do regime constitucional anterior.

É o relato do essencial.

De início, acompanho o voto da Ministra Relatora na rejeição das questões preliminares suscitadas e conhecimento da presente ADPF. Tem-se impugnação a normas editadas antes da promulgação da Constituição de 1988, sob fundamento de incompatibilidade material com a ordem constitucional vigente, e consequente não recepção, cenário em que a propositura de ADPF se mostra o único meio idôneo a dirimir a questão constitucional com abrangência e efetividade, satisfeito o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.868/1999).

No mérito, observo que, em linhas gerais, o Requerente questiona o regramento que, em concurso de credores instaurado na cobrança judicial de crédito tributário, define preferência de recebimento entre os entes federados na seguinte ordem: (a) União, (b) Estados, Distrito Federal e

ADPF 357 / DF

Territórios; e (c) Municípios.

O principal dispositivo constitucional alegadamente violado seria o contido no artigo 19, III, da CF/88, segundo o qual é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A rigor, fundamento a sustentar a não recepção dos dispositivos atacados pela CF/88 estaria na sua incompatibilidade com o princípio do federalismo de cooperação.

Com efeito, a preferência legal estabelecida entre os entes da federação no Código Tributário Nacional e repetida na Lei de Execuções Fiscais se definiu sob a égide da Constituição Federal anterior (1967) que na ocasião previa dispositivo semelhante ao que ora é utilizado para sustentar a não receptividade dela pela Constituição de 1988 (citado artigo 19, III).

A Constituição Federal de 1967, com redação alterada pela EC 1/69, da mesma forma vedava à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios *“criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra a outra”*. E, exatamente sob o manto deste preceito constitucional, editou-se no STF a Súmula 563, com a seguinte redação: *“O concurso de preferência a que se refere o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal”*.

O entendimento cristalizado nesta súmula manteve-se inalterado durante a vigência da Constituição anterior, como também na vigência da atual, o que se constata em precedentes da SUPREMA CORTE, mas em controle difuso de constitucionalidade. Também esta orientação vem sendo seguida pelo Superior Tribunal de Justiça, no âmbito de sua competência.

No contexto do presente julgamento, coloca-se em discussão a continuidade dessa linha de entendimento, agora fundada em certa compreensão de federalismo fiscal cooperativo, estabelecido pela Constituição de 1988 com o desenho ali traçado a respeito da divisão das competências tributárias e repartição de receitas respectivas, no qual o ônus atribuído pela Constituição à União, como ente central do pacto

ADPF 357 / DF

federativo, seria um fator de *discrímen* válido para o estabelecimento do tratamento diferenciado em prol dos entes federativos de maior amplitude territorial.

A Constituição determina ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (CF, art. 19) **criar preferências entre si**. Como corolário desse princípio, a Constituição Federal estabelece que, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros (CF, art. 150, VI, a), pois é da própria essência do pacto federal a imunidade recíproca dos entes que o compõem, porque, sendo a federação uma associação de Estados, que se encontram no mesmo plano, não há que se falar em relação de súdito para soberano, de poder reciprocamente.

E, também como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, *caput*, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou **preferências entre si**. Comentando o citado dispositivo constitucional, ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA:

A vedação de criar distinções entre brasileiros coliga-se com o princípio da igualdade. Significa que um Estado não poderá criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não poderá prejudicar filhos de qualquer Estado em relação a filhos de outros, nem filhos de um Município em relação a filhos de outros. A União não poderá beneficiar nem prejudicar filhos de uns Estados ou Municípios ou do Distrito Federal mais do que filhos de outros. Tampouco os Municípios poderão fazê-lo. O ato discriminatório será nulo e a autoridade responsabilizada na forma da lei.

(Comentário Contextual à Constituição, 5ª edição, Malheiros, 2008, p. 252)

A jurisprudência da CORTE firmou-se no sentido de inibir que sejam

ADPF 357 / DF

estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de preferências entre brasileiros em razão de sua origem ou procedência. A questão já foi analisada em mais de uma oportunidade, com, por exemplo, em matéria de licitações e contratos. Nesse sentido: ADI 3583, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 14/3/2008; RE 668810 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe 10/8/2017. Na linha desses precedentes, também nos concursos públicos, por força do art. 19, III, da CF, e do princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF), é vedado favorecer candidatos pelo fato de terem origem em determinado Estado ou de lá já terem prestado serviço público. São ilustrativos dessa orientação os seguintes julgados: ADI 3.580, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 3/8/2015; ADI 2.949, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, redator para acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/2015; ADI 4.178 MC-REF, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/5/2010, e ADI 3.522, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 12/5/2006.

Com maior razão, essa vedação constitucional impede o estabelecimento de relações verticais ou assimétricas entre entes federativos, fundadas na ideia de superioridade ou sujeição da esfera de interesses de uns em detrimento de outros.

Mesmo quando a Constituição atribuiu preponderância à União para o desempenho do papel de ente central da Federação, não o fez atribuindo-lhe um poder discricionário ou unilateral, mas distribuindo competências materiais e legislativas segundo o princípio da predominância do interesse, pelo qual lhe coube o desempenho de questões de predominância do interesse geral, aos Estados as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

No âmbito da atividade financeira do Estado, adoção do modelo federativo pela Constituição de 1988 consagrou a necessidade de cada ente federativo possuir uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria, para o pleno exercício de suas autonomias política e administrativa.

ADPF 357 / DF

Nesse mesmo contexto, a repartição constitucional de receitas fiscais assume importância sensível no equilíbrio do sistema federativo, a ponto de o legislador constituinte expressamente vedar a retenção ou restrição ao repasse de transferências obrigatórias – art. 160, caput, da CF, proibição excetuada apenas, em *numerus clausus*, pelos incisos do parágrafo único desse mesmo dispositivo –, indicando a retenção injustificada dessas receitas como causa para a intervenção federal (art. 34, V, b, da CF).

Na linha do que é sustentado pelo Requerente, e placitado pelo voto da eminente Ministra Relatora, o estabelecimento de uma ordem preferencial entre Fazendas Públicas de diferente nível federativo está inevitavelmente associada a uma concepção de ínsita preponderância do interesse federal, que, se era compatível com a ordem constitucional pretérita, já não se sustenta sob a ordem constitucional vigente e sob a orientação da Jurisprudência da CORTE em matéria de federalismo fiscal.

A Ministra Relatora foi extremamente inteligente quando trouxe os argumentos dos Ministros RODRIGUES ALCKIMIN, do Supremo Tribunal Federal, que tinha sido Corregedor-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo; do Ministro LEITÃO DE ABREU, em voto-vista; do Ministro CORDEIRO GUERRA. Quando trouxe esses votos, demonstrou claramente que a *ratio* da norma era uma só: dar preferência à União, em virtude de entenderem que ela realmente era hierarquicamente superior aos estados e municípios. Sua Excelência bem destacou que não é, *a priori*, sempre inconstitucional uma diferenciação quando o elemento discriminador atinge a finalidade. Aqui, tanto a razão de ser quanto a finalidade se baseavam em uma premissa: a União é mais do que os estados, mais do que os municípios. A União tem papel não só central, diziam os Ministros e toda a jurisprudência anterior, ela tem um papel hierarquicamente superior, e, por isso, merece receber antes.

Em poucas palavras, era essa toda a fundamentação, em que pese existir, já nos textos anteriores, como a Ministra Relatora destacou, a mesma vedação federativa, mas o nosso federalismo era outro.

O Brasil sofreu e ainda sofre muito com a questão federalista.

ADPF 357 / DF

Quisemos adotar o federalismo em 1891, já vínhamos de um passado extremamente centralizado. Nisso há um bônus, porque, diferentemente da América espanhola, o Brasil conseguiu se manter coeso, dado o controle político extremamente centralizado, o que não permitiu o desmembramento territorial. Quando veio o federalismo, e nós nos estávamos acostumando, veio a Ditadura Vargas, ou seja, centralismo. Depois tentamos de novo, porque federalismo nada mais é do que um sistema de controle de poder, núcleos de poder autônomos, exatamente, descentralizados. Quando estávamos tentando nos acostumar novamente, Ditadura Militar. Ou seja, em que pesem as vedações federativas - e essa especificamente - já estarem previstas todas nas Constituições anteriores, era uma outra realidade.

A Constituição de 1988 pretendeu realmente descentralizar. Ela elevou, de forma categórica, o município a ente federativo, ampliou as competências concorrentes e permitiu a delegação de competência privativa da União, apesar de ainda ter mantido quase todas as matérias mais importantes como privativas da União. O legislador constituinte de 1988 apostou em um real federalismo.

Sob a ótica desse real federalismo é que entendo que deva ser interpretado, como fez a eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, o art. 19, uma das vedações federativas. A partir de uma interpretação de que a União é hierarquicamente maior e melhor do que os estados, ela tem a preferência - inclusive os territórios têm preferência, não obstante atualmente inexistirem territórios no Brasil. A vedação federativa é muito clara e dentro desse novo federalismo, dentro dessa nova ideia constitucional, dentro de um regime democrático que elege núcleos autônomos de poder para que haja uma descentralização de poder com autogoverno, autoadministração e autolegislação. Nessa tríplice capacidade que caracteriza a autonomia dos entes federativos, a União não é mais do que os estados, que, por sua vez, também não são hierarquicamente superiores aos municípios.

Entendo não ser possível a manutenção desses dispositivos legais que dão preferência, estabelecendo elemento discriminador, sem atentar

ADPF 357 / DF

para a finalidade constitucional. O elemento discriminador é o ente federativo mais amplo, simplesmente porque se entendia que ele realmente era hierarquicamente superior aos demais entes federativos.

A comparação entre o art. 9º, I, da Constituição de 1967, e o art. 19, inciso III, da Constituição Federal de 1988, não permite a conclusão de que a semelhança dos textos implicaria na continuidade da interpretação até o momento prevalecente. Para além do próprio art. 19, III, da CF/1988, é a própria ideia de federação que informa a necessidade de elidir do ordenamento jurídico qualquer hipótese de privilégio indevido em favor de quaisquer dos entes federativos.

De fato, a supressão da preferência entre os entes políticos para recebimento dos seus respectivos créditos tributários, no caso da instauração de concurso de credores, é mais compatível com a ideia de um federalismo de cooperação, adotada atualmente como vertente para aplicação das demais regras que compõem o sistema jurídico.

No caso de concurso de credores formado entre os entes políticos, o rateio dos valores obtidos com a excussão do patrimônio do devedor em igualdade de condições permite uma melhor distribuição desta receita e sua aplicação ao desempenho das políticas públicas, em cada esfera de atuação.

Mesmo reconhecido que a repartição de receitas tributárias constitui o cerne do federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, nem por isso seria possível admitir que o ônus na divisão das receitas tributárias justificaria a precedência da União no recebimento de créditos fiscais, em prejuízo de créditos devidos a Estados e municípios.

O ônus de partilhar receitas foi estabelecido no texto constitucional como medida de equilíbrio (ou reequilíbrio) federativo, em contraponto a uma divisão de competências tributárias que centralizou recursos no domínio da União.

Por esse motivo, não pode ser utilizado como justificativa para um tratamento normativo que favorece o ingresso de receitas em prol da Fazenda Nacional, frustrando o recebimento de receitas fiscais da competência tributária dos demais entes.

ADPF 357 / DF

Diante da situação concreta em que o patrimônio do contribuinte, no curso de uma execução fiscal, mostra-se insuficiente para a satisfação de todos os créditos fiscais, devem as Fazendas Públicas em questão concorrerem em igualdade de condições sobre o patrimônio do devedor, sob pena de se subverter a divisão de competências tributárias e repartição de receitas estabelecidas na Constituição.

Em vista do exposto, ACOMPANHO a eminente Ministra Relatora e julgo PROCEDENTE a ADPF, para declarar a não recepção pela Constituição de 1988 do art. 187, parágrafo único, do Código Tributário Nacional e do art. 29, parágrafo único, da Lei de Execuções Fiscais.

É o voto.

24/06/2021**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux, e as eminentes Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, hoje relatora desta relevantíssima arguição de descumprimento de preceito fundamental. Cumprimento os eminentes Pares, o Senhor Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, as Senhoras e os Senhores Advogados que acompanham esta sessão virtual. Aproveito o ensejo para me alinhar aos cumprimentos que o eminente Ministro Nunes Marques vem de expressar à eminente Ministra Cármen Lúcia e a Vossa Excelência, Senhor Presidente.

Quanto à matéria que está em desate, Senhor Presidente, ela já havia comparecido na ambiência do Plenário Virtual, como aqui restou já evidenciado.

Esta ADPF 357 já havia colhido, no Plenário Virtual, o voto da eminente Ministra-Relatora, a Ministra Cármen Lúcia, pela procedência, considerando não recepcionados pela Constituição de 1988 os dispositivos do art. 187 do Código Tributário Nacional e do art. 29 da Lei de Execuções Fiscais. Sua Excelência lá propôs e, aqui, como decorrência de seu voto, assim também se considera proposta a direção para o cancelamento da Súmula 563 deste Supremo Tribunal Federal.

Naquele Plenário Virtual, em que não se chegou a termo, tendo em vista o pedido de destaque, eu já havia manifestado voto no sentido de acompanhar a eminente Ministra-Relatora, o que já fizeram, nesta sessão, os eminentes Ministros que me precederam, Ministro Nunes Marques e Ministro Alexandre de Moraes.

Senhor Presidente, eminente Ministra-Relatora, antes de qualquer referência que faço, cumprimento Vossa Excelência pelo histórico e lapidar voto que vem de proferir em homenagem ao federalismo constitucional brasileiro. Vossa Excelência está trazendo a este debate não apenas, como consequência, o cancelamento da súmula que prevê o

ADPF 357 / DF

concurso de preferências, tal como estabelecido no Código Tributário Nacional, como compatível com a Constituição Federal, mas está a apresentar uma releitura que, em mais de três décadas da Constituição de 1988, o federalismo de cooperação desenhado na Constituição de 1988, especialmente nos seus arts. 1º, 18, 19 e 60, merecia esta visita com um olhar renovado pela base constitucional que, desde 88, entre nós vigora.

Essas circunstâncias todas estão encimadas, nomeadamente, em um dos incisos do art. 19, que, inserido na Constituição, tornou norma vinculante e obrigatória a vedação de preferências entre União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, estes também elevados à condição de entes federativos pela Constituição de 1988.

Os entes federativos não são figuras de ornato, não servem apenas ao ornamento à epiderme do federalismo e da Federação. Por isso, o voto da eminente Ministra Carmen Lúcia presta uma homenagem à Constituição de 1988, à função deste Tribunal para guardar a Constituição e, em certas circunstâncias, alterada a base constitucional, para rever e até mesmo revogar os seus enunciados sumulares.

Assim, Senhor Presidente, como já houvera feito, reitero o voto que proferi e tenho a honra de acompanhar integralmente a eminente Ministra-Relatora.

É como voto, Senhor Presidente.

24/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Boa tarde, Presidente, Ministro Luiz Fux; Senhora Vice-Presidente, Ministra Rosa Weber; eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora deste caso; prezados Colegas; Senhor representante da Procuradoria-Geral da República; Senhores Ministros; Senhores Advogados.

A tentação de discorrer mais longamente sobre a questão do federalismo é evidentemente grande, mas a matéria já foi tão bem abordada até aqui que irei reduzir o meu voto ao mínimo indispensável.

Trata-se aqui de uma ADPF que tem por objeto normas do Código Tributário Nacional e da Lei de Execução Fiscal que conferem preferência à União na cobrança judicial do crédito tributário e da dívida ativa. A ação questiona a recepção desses dispositivos, anteriores à Constituição de 1988, e que não poderiam ter subsistido validamente se com elas incompatíveis. O fenômeno da recepção significa a revogação de leis anteriores a uma nova Constituição e que sejam com ela incompatíveis. A consequência natural do reconhecimento da não recepção há de ser o cancelamento da súmula que materializava a jurisprudência anterior, a Súmula 563, cuja dicção era a seguinte:

"O concurso de preferência a que se refere o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal."

Esse art. 9º, I, é substancialmente repetido pela Constituição de 1988, a demonstrar que constituições não são apenas o texto em que se materializam, mas algo mais.

Não há nenhuma dúvida de que, no período pós 64, sob a Constituição de 1967 e a de 1978, vigorou no Brasil, apesar da contradição entre os termos, um chamado federalismo hegemônico, com

ADPF 357 / DF

superioridade jurídica da União sobre os outros entes. Ainda quando não devesse ser assim na teoria do federalismo, o fato é que assim era e assim interpretou a jurisprudência da época, uma jurisprudência que se formou já sob a vigência da Constituição de 1969, outorgada pelo Ministro do Exército, da Marinha de Guerra e da Aeronáutica Militar, na ocasião em que se impediu a posse do Vice-Presidente eleito, Pedro Aleixo. Portanto, uma Constituição ditatorial e com uma concepção altamente centralizadora e concentradora do poder da União.

Encerrado o ciclo ditatorial, sobrevém a Constituição de 1988, e a ideia de federalismo retoma o seu sentido original, significando descentralização do poder e unidade na adversidade, com as características essenciais do modelo federalista, que são a autonomia dos entes federados, no caso brasileiro, os estados e os municípios, ao lado da União; a participação dos estados na formação da vontade nacional e, por fim, o direito que os entes têm - e a Constituição assegura - de desfrutarem de competências próprias, competências que derivam diretamente da Constituição e não da vontade de qualquer dos outros entes.

A igualdade entre os entes da federação é tão evidente, que eles não estão sujeitos a qualquer tipo de hierarquia entre si, que os autores sequer destacam esse elemento como característico da Federação, simplesmente porque ele é um elemento implícito em toda a configuração do modelo dessa forma específica de Estado. Claro que a Constituição poderia, como pode eventualmente, prever tratamento desequiparado entre os estados por alguma escolha, por alguma opção legítima do constituinte, mas certamente o legislador ordinário, o legislador infraconstitucional não pode fazê-lo.

Eu acompanho a eminente Relatora, a quem cumprimento não apenas pelo voto notável, como também pelos 15 anos de exercício da jurisdição constitucional.

Conheço Sua Excelência desde quando eu era muito mais jovem e um pouco mais bonito. A Ministra Cármen continuou tão jovem e bonita como era na época. Nós convivemos ao longo de todos esses anos e pude

ADPF 357 / DF

testemunhar a carreira de Sua Excelência na vida acadêmica, na advocacia pública, na Comissão de Estudos Constitucionais da OAB, sempre combatendo o bom combate de defesa da Constituição, de defesa dos direitos fundamentais e, nos últimos anos, ao lado da Ministra Rosa Weber, de defesa da igualdade de gênero, que é uma luta indispensável a se travar.

No Brasil, as mulheres são mais de 50% da população. Portanto, essa ascensão feminina não é apenas uma questão de justiça de gênero, mas também uma questão de interesse do País para agregar à vida pública brasileira as virtudes características da condição feminina, que avultam na convivência que temos com a Ministra Cármen e com a Ministra Rosa aqui no Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Ministra Cármen Lúcia, Vossa Excelência é um bom símbolo para a ascensão feminina no País pelo talento, pela integridade e por hastear as bandeiras certas, inclusive as de proteção das minorias e, no caso das mulheres, não propriamente uma minoria, mas grupos historicamente discriminados na vivência brasileira, como se extraiu da primorosa saudação da Ministra Rosa Weber, que entrará para a história do Tribunal.

Presidente, eu estou acompanhando a posição da eminente Ministra Cármen Lúcia no sentido de julgar procedentes os pedidos, declarar a não recepção dos dispositivos impugnados e o cancelamento da Súmula 563, que já não mais corresponde ao sentido e ao alcance da ideia de Federação sob a Constituição de 1988.

É como voto.

24/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL

VOTO VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1. Senhor Presidente, Egrégio Tribunal, Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Senhoras e Senhores Advogados, que ontem nos brindaram com competentes sustentações orais, a todos cumprimento, com uma saudação muito especial à eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, que mais uma vez traz um voto primoroso que serve de farol ao deslinde da controvérsia.

2. Em julgamento, como visto, nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, a higidez constitucional dos arts. 187, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, e do art. 29, parágrafo único, da Lei de Execuções Fiscais, aquele de 1966, esta de 1980, normas pré-constitucionais, portanto, frente à ordem constitucional instituída pela Constituição de 1988, e apontados como parâmetros de controle os arts. 1º, *caput*, 18, 19, III, e 60, § 4º, I, da Constituição.

3. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

“Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. (Redação dada pela Lei Complementar 118, de 2005)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e pró rata;

III - Municípios, conjuntamente e pró rata.”

ADPF 357 / DF

Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

“Art. 29. A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I - União e suas autarquias;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata;

III - Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata.”

4. Acompanho a eminente Relatora quando rejeita a prefacial de não conhecimento da arguição, em se tratando, repito, de normas pré-constitucionais, e na esteira da jurisprudência da Casa, ausente o óbice da subsidiariedade.

5. Esta Suprema Corte, sob a égide do regime constitucional pretérito, ao examinar o art. 187 do CTN, preceito indicado na peça de ingresso da presente ADPF, consagrou o entendimento de que o óbice à instituição de preferências pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra, não alcança a ordem de recebimento dos créditos em concurso de preferência. Nesse sentido, *v.g.*, a decisão no RE nº 80.398:

“1. Falência, Créditos fiscais, preferências. 2. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas, de Direito Público, na ordem prevista no § único do artigo 187, do Código Tributário Nacional. 3. Constitucionalidade do art. 187 e seu § único, face à inteligência do art. 9º da Emenda Constitucional nº 1/69. 4. Recurso Extraordinário não conhecido.” (Relator CORDEIRO GUERRA, Segunda Turma, julgado em 11.4.1975, DJ 06.6.1975)

ADPF 357 / DF

Nessa linha, cito, ainda, o RE 80.045, Relator Min. Aliomar Baleeiro, Relator p/acórdão Min. Rodrigues Alckmin, DJ 13.12.1976; e o RE 80.748, Relator Min. Leitão de Abreu, DJ 29.4.1977.

6. Ao iniciar do ano de 1977, esta Suprema Corte editou a Súmula nº 563, enunciando que *“o concurso de preferência a que se refere o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal”*.

Tal compreensão, sob a ótica da superada ordem constitucional, manteve-se inalterada no âmbito desta Suprema Corte, consoante exemplifica o julgamento do RE 99.847, em 1984, no qual reformada a decisão do Tribunal de origem, por dissonância com o enunciado da Súmula nº 563 do STF, *verbis*:

“Tributário. Concurso de preferência na percepção dos créditos tributários: art. 187 do CTN, art. 9º, inc. I, da C.F. É de reformar-se o acórdão recorrido se o entendimento nele fixado é o de que o art. 187 do Código Tributário Nacional foi revogado pelo art. 9º, I, da E.C. nº 1, de 1969, pois a jurisprudência do S.T.F., consubstanciada na Súmula 563, é exatamente no sentido oposto, ou seja, que “o concurso de preferência a que se refere o parágrafo único, do art. 187, do Código Tributário Nacional é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal”. Precedentes. (Relator ALDIR PASSARINHO, Segunda Turma, julgado em 04.12.1984, DJ 15.3.1985)

7. Sob o manto da Constituição Federal de 1988, o tema não foi aprofundado pelo prisma do pacto federativo brasileiro, como emerge do seguinte julgado:

“Decisão

1. Correto o acórdão regional ao considerar aplicável ao caso a Súmula STF nº 563, cujo teor é o seguinte: “O concurso de preferência, a que se refere o parágrafo único do artigo 187 do Código Tributário Nacional, é compatível com o disposto no artigo 9º, inciso I, da Constituição Federal”.

ADPF 357 / DF

O entendimento referido é aplicável, *mutatis mutandis*, ao caso dos autos, pois a vedação estabelecida pelo art. 19, III, da Constituição Federal (correspondente àquela do art. 9º, I, da EC nº 1/69) não atinge as preferências estabelecidas por lei em favor da União Federal, como ocorre no caso do art. 53 da Lei 8.212/91.

2. Nego seguimento ao agravo.” (AI 440765, Relatora Min. Ellen Gracie, DJ 15.02.2006)

De igual modo, AI 197771, Relator Min. Cezar Peluso, DJ 12.9.2007; AI 608769, Relator Min. Eros Grau, DJ 23.02.2007; AI 745114, Relator Min. Eros Grau, DJe 07.8.2009; AI 833386, Relator Min. Dias Toffoli, DJe 04.8.2014, bem como, sob minha relatoria, AI 808646, DJe-062 de 05.4.2013.

8. Sem dúvida a Carta Política de 1988 assegura autonomia político-administrativa aos entes da federação, remetendo à União extenso rol de competências, com especial responsabilidade na gestão orçamentária do arranjo federativo adotado no Brasil, a exemplo do dever constitucional da repartição de receitas entre Estados, Distrito Federal e Municípios, de que trata a Seção VI do Capítulo I (Do Sistema Tributário Nacional) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da Lei Maior, a tornar presente, em nosso modelo, determinado grau de centralização na figura da União. Nessa linha a ACO nº 3.396, sob a relatoria do Min. Alexandre de Moraes (Tribunal Pleno, DJe-252 de 19.10.2020).

Sob o prisma do arranjo federativo instituído ao advento da Lei Maior vigente, de nítida feição cooperativa - na medida em que a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º), entes federados dotados de autonomia (art. 18), ao lado das competências privativas de cada uma dessas esferas, e residual dos Estados (arts. 21, 22, 25, 30 e 32), opera-se à luz de amplo compartilhamento de competências (arts. 23 e 24) -, inegável que a Constituição Federal de 1988 reconhece o importante papel de coordenação a ser exercido pelo ente central, mas não autoriza, a meu juízo, institua o legislador ordinário desigualdades

ADPF 357 / DF

entre eles.

9. Rememoro a *“teoria sobre o conteúdo jurídico do preceito isonômico”*, elaborada por Celso Antônio Bandeira de Mello, com o fim de subsidiar a identificação das situações em que a discriminação não importaria em ofensa ao princípio da igualdade, como *“quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida, por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição”* (O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1984, p. 24).

A vedação consolidada na ordem jurídica tem, então, como escopo, inviabilizar *“desequiparações fortuitas ou injustificadas”*. Esclarece, ainda, o eminente doutrinador que a pertinência lógica, entre o fator de discrimen e a desigualação consequente, hábil a tornar válida a diferenciação, deve ser concreta, ou seja, *“aferida em função dos interesses abrigados no direito positivo constitucional”* (Idem. p. 28).

10. A matéria, como bem colocado pela eminente Relatora, não é nova na Corte, considerada a Súmula 563 desta Casa (*“o concurso de preferência a que se refere o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional é compatível com o disposto no art. 9º, inciso I, da Constituição Federal”*), que tinha esteio na Carta de 1967, e merece revisita, mesmo presente a repetição dos termos constitucionais que exsurge da leitura dos preceitos respectivos. E isso porque outro o federalismo desenhado pela Constituição de 1988, agora o de cooperação, iguais e não mais em desalinho os diferentes entes da federação.

11. Concluo, assim, pela procedência do pedido, no sentido de declarar não recepcionados pela nova ordem constitucional, os preceitos impugnados, na linha do voto da eminente Relatora, a quem acompanho na íntegra, inclusive quanto ao cancelamento da Súmula 563.

É o voto.

24/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
ADV.(A/S)	: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

ADPF 357 / DF

AM. CURIAE.	:ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	:ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, Senhor Presidente, Senhoras Ministras!

Também subscrevo tudo que foi dito. Faço uma saudação especial a

ADPF 357 / DF

respeito dos 15 anos de Tribunal da Ministra **Cármem Lúcia**. Na oportunidade, também parabenizo a Ministra **Rosa** pelas felizes palavras proferidas ontem.

Cumprimento os Colegas Ministros; o Senhor Procurador-Geral da República, Dr. **Augusto Aras**; as Senhoras Advogadas; os Senhores Advogados; as Procuradoras e os Procuradores que se manifestaram ontem de maneira tão coerente. Também ontem, o Vice-Procurador **Humberto Jacques** falou profundamente a respeito do tema pela Procuradoria-Geral.

A todos que nos acompanham, vou pedir licença à maioria já formada para divergir. Vou resumir o voto que tenho por escrito, porque não vou retomar a parte que diz respeito a relatório, argumentos lançados e pareceres emitidos.

Vou diretamente ao ponto do voto.

24/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental cujo objeto é o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional (CTN) e o parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80, os quais estabeleceram ordem de preferência de recebimento de créditos, tendo a União precedência no recebimento de valores em relação aos estados e ao DF, e esses precedência em relação aos municípios.

Eis o teor do **caput** e do parágrafo único do art. 187 do CTN:

“Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

- I - União;
- II - Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e pró rata;
- III - Municípios, conjuntamente e pró rata.”

Transcrevo também o **caput** e o parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80:

“Art. 29 - A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento

Parágrafo Único - O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

ADPF 357 / DF

- I - União e suas autarquias;
- II - Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata;
- III - Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata.”

Segundo o requerente, os dispositivos questionados contrariam os arts. 1º, **caput**; 18; 19, inciso III; e 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal. Na essência, argumenta a parte autora que os preceitos tidos como violados cuidam de instituir a absoluta isonomia entre os entes federativos e vedar a criação de preferências entre si.

Pede, assim, que seja declarada a não recepção dos dispositivos impugnados.

O Presidente do Congresso Nacional prestou informações no sentido de terem sido as normas questionadas recepcionadas pela Constituição Federal, destacando que a Corte já reconheceu a compatibilidade do art. 187, parágrafo único, do CTN com o art. 19, III, da Carta Federal de 1969, cujo teor foi reproduzido na Constituição cidadã.

A então Presidente da República também prestou informações no sentido de que as normas hostilizadas foram recepcionadas. Além de trazer a mesma argumentação do Presidente do Congresso Nacional, aduziu que: a) o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece a juridicidade das normas impugnadas; b) ao se privilegiar a União, deu-se uma primazia em favor de todos os brasileiros, indistintamente, em vez de beneficiar apenas os nacionais de certos Estados e do Distrito Federal, sendo que o mesmo critério se aplica no que concerne à preferência dada aos estados em relação aos municípios; c) os principais tributos federais são repartidos com as unidades subnacionais, razão pela qual a ordem de preferência prestigia a igualdade entre os entes federativos; d) essa repartição permite que os municípios e os estados, ainda mais pobres hoje, gozem de um nível mínimo de eficiência e eficácia de serviços; e) a União possui encargos constitucionais mais numerosos e presumivelmente mais dispendiosos do que os estados e os municípios; f) o federalismo assimétrico e cooperativo, agora sob a égide da

ADPF 357 / DF

Constituição de 1988, ainda parece legitimar a ordem de preferência de créditos em favor da União, ente central, conquanto não fundado na primazia de um ente federado sobre outro; g) não é a mera superioridade hierárquica sem fundamento constitucional, como alega a parte autora, que dá base para a recepção das normas questionadas.

A manifestação do Advogado-Geral da União foi pelo não conhecimento da arguição, em razão da ausência de cópia dos atos normativos questionados, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

O parecer do Procurador-Geral da República foi pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.

É o relatório.

Discute-se a recepção, pela Constituição Federal, do parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional (CTN) e do parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80, os quais estabeleceram ordem de preferência de recebimento de créditos, tendo a União precedência no recebimento de valores em relação aos estados e ao DF, e esses precedência em relação aos municípios.

A Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, votou pela procedência do pedido, declarando a não recepção pela Constituição da República de 1988 das normas impugnadas.

Peço vênia à ilustre Relatora para divergir.

Desde logo, cabe apontar a existência da Súmula nº 563, a qual preconiza ser compatível com o art. 9º, I, da Constituição Federal de 1969, o concurso de preferência previsto no parágrafo único do art. 187 do CTN.

Vale esclarecer que o citado dispositivo daquela Carta Magna vedava à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra.

A mesma norma consta do art. 19, III, do atual texto constitucional, apenas com alguma modificação textual, como aduziram os interessados e o Advogado-Geral da União.

Pois bem. A referida súmula foi editada tendo como precedentes os

ADPF 357 / DF

RE nºs 79.128/SP, 79.660/SP, 80.398/SP, 81.154/SP e 80.045/SP.

É certo que, em alguns desses julgados, houve a invocação da existência de hierarquia entre os poderes públicos federal, estadual ou municipal, o que, **a priori**, não se sustenta, de forma absoluta, em face da Constituição Cidadã. Contudo, nunca foi esse o único fundamento de validade daquela norma do CTN.

No exame do RE nº 80.045/SP, o Ministro Leitão de Abreu, que integrou a corrente vencedora, defendeu que o papel desempenhado pela União no contexto do federalismo cooperativo autorizava a preferência estabelecida no parágrafo único do art. 187 do CTN, sendo isso compatível com art. 9º, I, da Constituição Federal de 1969.

Na ocasião, Sua Excelência destacou, por exemplo, que, no direito norte-americano, cabe ao governo federal a importante função de amparar os governos estaduais nas dificuldades financeiras. Em seguida, consignou que isso também se dava no Brasil, aduzindo que a União é, em regra, chamada a socorrer os estados e os municípios quando esses passam por dificuldades financeiras, e a corrigir desequilíbrios regionais.

Por certo que, guardadas as proporções, essa mesma argumentação se aplica, com o devido ajuste, quando se leva em consideração a relação entre os estados ou territórios e os municípios.

Transcrevo trecho do voto proferido por Sua Excelência:

Pode-se dizer que, também entre nós, a doutrina do chamado federalismo dualista foi substituída pela ideia de um novo federalismo, denominado por alguns como de caráter cooperativo, em que avulta, no interesse comum, o poder central ou federal, que predomina sobre os poderes locais ou estaduais.

Constitucionalistas e administrativistas norte-americanos atribuem papel de relevo na alteração do equilíbrio entre o Governo Federal e os governos estaduais à necessidade de o primeiro, em razão de seus maiores recursos fiscais, acudir os últimos nas suas dificuldades financeiras, mediante a outorga de contribuições e subvenções.

Esse mesmo fenômeno é corrente entre nós, em que a União, via de regra, é compelida, para suprir deficiências financeiras e corrigir

ADPF 357 / DF

desequilíbrios regionais, a deferir aos estados e municípios contribuições ou auxílios de grande porte.

Ao lado dessas considerações, vale recordar, em prol da recepção das normas questionadas, importantes disciplinas da dimensão fiscal do pacto federativo constantes do atual texto constitucional.

Como aduziram a então Presidente da República e o Advogado-Geral da União, a receita decorrente de diversos tributos federais é partilhada com os estados, com o Distrito Federal e com os municípios, seja por meio da denominada participação direta, seja por meio de fundos de participação. A receita oriunda de alguns tributos estaduais é dividida com as municipalidades.

As normas impugnadas prestigiam essa dimensão fiscal do pacto federativo.

Nessa toada, recorde-se, por exemplo , que o art. 159, inciso I, da Constituição Federal prevê que a União deve entregar 49% do produto da arrecadação do imposto de renda, nas proporções e nas formas previstas nas alíneas, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; ao Fundo de Participação dos Municípios; e para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Cumprе mencionar que o modelo de distribuição de parte do imposto de renda com os estados e os municípios por meio de fundos de participação surgiu, historicamente, muito em razão de a renda nacional não ter formação uniforme. Com esses fundos, assim, podem ser amparadas as unidades federadas menos abastadas, conforme os coeficientes de participação, que devem possuir conexão com o objetivo de se promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados e os municípios (art. 161, II).

Sobre o assunto, **vide** o voto do Ministro **Gilmar Mendes** , no julgamento da ADI nº 875/DF:

“[O] legislador, ao disciplinar o funcionamento dos fundos de participação, deve ser obsequioso à finalidade constitucionalmente prevista de redução das desigualdades

ADPF 357 / DF

regionais, sem criar qualquer obstáculo à promoção desse desiderato. Até mesmo porque, conforme salientado, a própria razão de ser dos fundos é conferir efetividade à exigência constitucional.

(...)

Por uma questão de lógica, é possível concluir que os únicos critérios de rateio aptos ao atendimento da exigência constitucional são aqueles que assimilem e retratem a realidade socioeconômica dos destinatários das transferências, pois, se esses critérios têm por escopo a atenuação das desigualdades regionais, com a consequente promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados, revela-se primordial que eles permitam que dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos ou entidades públicas (o IBGE, por exemplo), possam influir na definição dos coeficientes de participação . Não se pode pretender a modificação de um determinado status quo, sem que se conheçam e se considerem as suas peculiaridades.

Ademais, deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes, de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado” (ADI nº 875/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 30/4/10 grifos do autor).

Seguindo, o inciso II daquele art. 159 preconiza que a União deve entregar 10% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

O último inciso, por seu turno, consigna a necessidade de parte do produto da arrecadação da CIDE-combustível ser entregue para os estados e o Distrito Federal, sendo que, do montante que lhe cabe, cada estado deve destinar a seus municípios vinte e cinco por cento, na forma da lei.

ADPF 357 / DF

O art. 158, II, por sua vez, indica que pertence aos municípios a metade do produto da arrecadação do ITR relativamente aos imóveis neles situados, ou a totalidade desse produto se os municípios realizarem a opção a que se refere o art. 153, § 4º, III (isto é, optarem por fiscalizar e cobrar o ITR, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal).

Também aquele artigo assinala que pertence aos municípios metade do IPVA incidente sobre os veículos licenciados em seus territórios, e vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do ICMS.

Ora, o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional (CTN) e o parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80 vão em prol das disciplinas acima e de outras análogas. O reconhecimento da não recepção dessas normas pode resultar no embaraço da satisfação da redução das desigualdades regionais.

O critério distintivo presente nas normas questionadas, como bem consta das informações prestadas pela Presidência da República, repousa precisamente no conjunto de atribuições federativas compelidas ao ente central político (federalismo cooperativo), e não em mera superioridade hierárquica desprovida de fundamento.

A mesma compreensão se aplica, **mutatis mutandis**, à precedência dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios e suas autarquias no recebimento de créditos em relação aos municípios e suas autarquias.

Por fim, cumpre mencionar a existência de precedentes corroborando a recepção das normas em tela pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, no AI nº 608.769/SP, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJe de 23/2/07, no qual se discutiu o art. 187 do CTN, a Segunda Turma consignou que a vedação estabelecida no art. 19, III, da Constituição (correspondente àquela do art. 9º, I, da EC nº 1/69) não atinge as preferências estabelecidas por lei em favor da União.

Por sua vez, o Ministro **Cezar Peluso**, no exame do AI nº 197.771/RS, DJ de 12/9/07, aduziu, citando o RE nº 80.045/SP, ter a Corte já firmado orientação de que a disciplina constante do art. 9º, I, da Constituição

ADPF 357 / DF

Federal de 1969 (EC nº 1/69) e repetida pelo art. 19, III, da Constituição de 1988, não exclui ordem de preferência para o recebimento de crédito tributário, prevista em legislação infraconstitucional.

Na mesma direção, vai o julgamento do AI nº 745.114/SP-AgR, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJe de 7/8/09, cuja ementa transcrevo:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PREFERÊNCIA DE PAGAMENTO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO. INOCORRÊNCIA. SÚMULA N. 563 DO STF. O Supremo fixou entendimento no sentido que a disposição legal prevista no artigo 187, parágrafo único, do CTN não viola o princípio federativo [artigo 9º, I, da CB/67, artigo 19, III, da Constituição do Brasil]. Tal entendimento foi consolidado na Súmula n. 563 do STF. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI nº 745.114/SP-AgR, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJe de 7/8/09).

Cito, ainda, julgado de minha relatoria: AI nº 833.386/SP, DJe de 29/6/14.

Em suma, considero terem sido recepcionadas pela Constituição Federal de 1988 o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional (CTN) e o parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/80.

Ante o exposto, peço, mais uma vez, vênia à ilustre Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, para divergir, julgando improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

24/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, boa tarde! Saúdo todos os presentes na pessoa de Vossa Excelência, como sempre faço, até a bem da brevidade de nosso tempo.

Senhor Presidente, começo associando-me aos elogios feitos à eminente Ministra Cármen Lúcia, relatora deste feito. A Ministra e eu entramos praticamente ao mesmo tempo nesta Corte. A Ministra Cármen Lúcia foi minha Vice-Presidente no Tribunal Superior Eleitoral, no CNJ, e aqui, no Supremo Tribunal Federal. Andamos praticamente *pari passu* nesses últimos 15 anos. Sou testemunha do zelo pelo trabalho, da cordialidade com que tem tratado os Colegas e colaboradores e, sobretudo, da enorme vocação para a magistratura que a Ministra tem demonstrado.

Saúdo a Ministra Cármen Lúcia e remeto a ela - e posso fazê-lo porque somos colegas desde os tempos de pós-graduação - um afetuoso abraço de colega para colega.

Senhor Presidente, não tenho nada mais a acrescentar ao profundo voto veiculado pela Ministra Cármen Lúcia, que mostrou a total incompatibilidade do estabelecimento de qualquer privilégio tributário em favor da União ou em favor dos estados ou do Distrito Federal sobre os municípios, enfim, qualquer privilégio de um ente federativo sobre outro. Esse privilégio é totalmente incompatível com o atual federalismo cooperativo que adotamos a partir da Constituição de 1988.

O federalismo cooperativo é exatamente isto: há um entrelaçamento de competências e rendas, tanto da União como dos estados, Distrito Federal e municípios, e esta cooperação se destina exatamente à consecução do bem comum de todo o povo brasileiro. Não há hierarquia e não há a possibilidade de estabelecer-se qualquer tipo de privilégio nesta nossa federação, neste nosso federalismo cooperativo.

ADPF 357 / DF

Senhor Presidente, voto pela procedência do pedido para, também como fez a Ministra relatora, Cármen Lúcia, declarar a não recepção do art. 187, parágrafo único, do Código Tributário Nacional e também do art. 29, parágrafo único, da Lei de Execução Fiscal, por entender que são absolutamente incompatíveis com o preceito fundamental do pacto federativo que integra a nossa Constituição. Tal qual nossa eminente relatora, declaro insubsistente a Súmula 563 da nossa Suprema Corte.

É como voto, Senhor Presidente.

24/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
ADV.(A/S)	: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA
AM. CURIAE.	: MUNICIPIO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

ADPF 357 / DF

AM. CURIAE.	:ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	:ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE.	:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Boa

tarde, Presidente. Boa tarde, Ministra Cármen Lúcia, digna Relatora deste

ADPF 357 / DF

feito, que nos abrilhantou com esse belíssimo voto. Boa tarde, Ministra Rosa Weber. Boa tarde, todos os Ministros, Senhor Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, Senhores Advogados, Senhoras e Senhores.

Presidente, também vou tentar, tendo em vista o avançado do debate, poupar-me e poupar-nos de algumas transcrições, mas também devo, antes de avançar, cumprimentar a Ministra Cármen Lúcia pelo transcurso dos 15 anos nesta Corte.

Ontem já foi reconhecido, na belíssima manifestação da Ministra Rosa Weber, seu importante e denodado trabalho nesta Corte e também fora dela. Que Sua Excelência sempre receba os nossos cordiais e calorosos cumprimentos!

Quero cumprimentá-la também pelo voto que trouxe e que nos fez revisitar os fundamentos do federalismo, especialmente do nosso federalismo, e também as mudanças que se encetam, inclusive ou especialmente, a partir da Constituição de 1988.

24/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL

VOTO – VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF ajuizada pelo Governador do Distrito Federal contra o parágrafo único do Art. 187 do Código Tributário Nacional e contra o parágrafo único do Art. 29 da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830, de 1980).

Os dispositivos questionados na presente Arguição se reportam à instituição de ordem de preferência de créditos tributários e não tributários, por ocasião de eventual concurso entre as fazendas públicas das pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Territórios e Municípios), quando ostentem a posição de credoras.

A transcrição dos dispositivos se mostra oportuna:

CTN

“Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento.

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I – União;

II - Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e pró rata;

III - Municípios, conjuntamente e pró rata.”

Lei de Execuções Fiscais

“Art. 29 - A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento

Parágrafo Único - O concurso de preferência somente se

ADPF 357 / DF

verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

- I - União e suas autarquias;
- II - Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata;
- III - Municípios e suas autarquias, conjuntamente e pro rata.”

Afirma a arguente que os dispositivos transcritos não teriam sido recepcionados pela ordem constitucional em vigor, haja vista ofenderem de maneira direta os artigos 1º, *caput*, 18, 19, inciso III, 60, § 4º, I, todos da Constituição Federal de 1988.

A **Advocacia-Geral da União** e a **Procuradoria-Geral da República** apresentaram manifestações no mesmo sentido, qual seja, pela improcedência da Arguição e, conseqüentemente, pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

É o relatório.

Decido.

Penso ser oportuna uma distinção inicial atinente às normas cuja constitucionalidade ora se examina. Isso porque a ADPF sob apreciação se insurge contra dispositivos de todo semelhantes.

Com efeito, tanto o parágrafo único do Art. 187 do Código Tributário Nacional (CTN), como o Art. 29 da Lei 6.830, de 1980 (Lei de Execuções Fiscais), versam sobre o concurso de preferência entre as pessoas jurídicas de direito público. Entretanto, há que se notar que a disposição da Lei de Execuções Fiscais se mostra mais abrangente que a do CTN em pelo menos dois aspectos.

Primeiramente, sob o viés *subjetivo*, a Lei de Execuções Fiscais incluiu na ordem de preferência nela disposta as respectivas autarquias das pessoas jurídicas de direito público, de forma diversa da previsão do CTN, que se limita ao concurso de preferência entre União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.

Em segundo lugar, desda vez quanto à *abrangência*, percebo que as

ADPF 357 / DF

disposições da Lei 6.830, de 1980 (Lei de Execuções Fiscais), contemplam créditos outros que não apenas os créditos tributários.

A esta conclusão chego mediante a leitura sistemática dos seguintes dispositivos e diplomas normativos:

CTN

“Dívida Ativa

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 regular.

Parágrafo único. A fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito.”

Lei de Execuções Fiscais

“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.

[...]

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, **compreendendo a tributária e a não tributária**, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.”

Lei 4.320, de 1964

“Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, **de natureza tributária ou não tributária**, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio,

ADPF 357 / DF

após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º - **Dívida Ativa Tributária** é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária** são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.[...]”

Como se verifica, portanto, enquanto o Art. 187 do CTN se limita a disciplinar a preferência entre as fazendas públicas apenas com relação aos *créditos tributários*, o Art. 29 da Lei de Execuções Fiscais se propõe a normatizar o concurso de preferência entre os fiscos simultaneamente em relação aos *créditos tributários* e aos *créditos não tributários*.

Na seara doutrinária, **Regina Helena Costa** enuncia percepção semelhante:

“A inscrição em dívida ativa visa à constituição de título executivo destinado à cobrança judicial de créditos, a chamada *Certidão de Dívida Ativa* (CDA).

A propósito, a Lei n. 6.830, de 1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, declara ser esta a “definida como a tributária ou não tributária na Lei n. 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”, aduzindo que “a Dívida Ativa da Fazenda Pública, **compreendendo a tributária e a não**

ADPF 357 / DF

tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato” (art. 2º, *caput* e § 2º). (COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 247)

No mesmo sentido, ou seja, acerca da distinção entre as espécies creditórias (*tributárias* e *não tributária*) veiculada na norma que disciplina a execução fiscal, mencione-se em acréscimo:

“O conceito de dívida ativa é amplo: na Lei n. 6.830/1990 – Lei de Execuções Fiscais (LEF), o legislador a definiu como aquela que integra o orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conforme disciplina a norma de direito financeiro que estatui de maneira geral a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços (Lei n. 4.320/1964). **Ainda, a LEF, em seu art. 2º, se preocupou em abarcar na dívida ativa tanto os débitos tributários quanto os não tributários.**

Em síntese, dívida ativa é a dívida que a pessoa natural ou jurídica contrai com a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, podendo ser a administração direta ou indireta, depois de ter havido regular processo administrativo. Encerrando-se a fase administrativa sem resolução, emite-se uma Certidão de Dívida Ativa (CDA), inscrevendo-se o devedor em dívida ativa, o que, posteriormente, desdobra-se em um processo de execução fiscal.

Em outras palavras, o crédito (**tributário ou não**) definitivamente constituído, mas que não foi pago pelo contribuinte, é inscrito em dívida ativa.

[...]

Por diversas vezes somos levados a entender que a dívida ativa sempre será tributária, entretanto, nota-se, por leitura literal do dispositivo supracitado, que o conceito em questão é muito mais amplo, permitindo, assim, que surjam diversos outros desdobramentos.[...]

(SILVA, Vinicius dos Santos; SIQUEIRA, Felipe de Poli de; SIQUEIRA, Francieli Micheletto de. **A Dívida Ativa Tributária**

ADPF 357 / DF

e não Tributária na Recuperação Judicial: Análise de Decisões Conflitantes do STJ. Revista Direito Tributário Atual, n.43. ano 37. p. 430-444. São Paulo: IBDT, 2º semestre 2019.)

Para a solução desta ADPF, a mim parece, a diferenciação quanto à abrangência dos créditos disciplinados guarda relevância. Isso porque, quanto aos *créditos tributários*, penso haver, já no arquétipo do texto constitucional original de 1988, uma conformação tal que tolera ou mesmo justifica a precedência do direito creditório dos entes administrativamente maiores em relação aos menores. Por outro lado, como fundamentarei, não vislumbro tal autorização quanto aos créditos *não tributários*.

Como bem observou a manifestação da **Advocacia-Geral da União** (eDOC. 21), a precedência do direito creditório dos entes administrativamente maiores em relação aos menores se dá em decorrência da característica centralizadora e cooperativa de nosso federalismo, *verbis*:

“Conforme se infere, por exemplo, do teor de seus artigos 21; 22; 23, parágrafo único; 30 incisos VI e VII; 157; 158; 159; 216-A, § 1º, inciso IV; e 241, o Texto Constitucional adota um modelo de federalismo centralizador e cooperativo, marcado pela concentração de competências na União e, ao mesmo tempo, pela inexistência de uma separação absolutamente rígida de atribuições e receitas entre os entes da Federação. Veja-se:

[*omissis*]

As características descritas ratificam a conclusão pela compatibilidade das normas hostilizadas com o modelo federativo concretamente positivado pela Constituição em vigor.

Com efeito, a concessão de tratamento prioritário à União no concurso de preferência com os Estados, Distrito Federal e Municípios para a cobrança judicial dos créditos públicos justifica-se pela própria distribuição constitucional de

ADPF 357 / DF

competências e receitas entre os entes federados, ou seja, em razão da amplitude do rol de atribuições constitucionalmente impostas à União e do ônus por esta suportado em decorrência do regime de repartição das receitas tributárias.

O critério distintivo utilizado pelas disposições questionadas não se funda, portanto, na suposta superioridade hierárquica da União, mas na concentração de encargos constitucionais no ente central, cuja observância depende da existência de disponibilidades financeiras também diferenciadas.

Ressalte-se, outrossim, que, ao conferirem primazia à cobrança dos créditos da União, o artigo 187, parágrafo único, da Lei nº 5.172/66 e o artigo 29, parágrafo único, da Lei nº 6.830/80 beneficiam os brasileiros de maneira igualitária e indistinta, em vez de privilegiarem os cidadãos de determinado Estado, Município ou do Distrito Federal.”

De fato, há exemplos plúrimos desse federalismo de cooperação, a exigir o suporte do ente federativo maior na superação de desigualdades ou dificuldades circunstanciais experimentadas por entes administrativamente menores.

A **Procuradoria-Geral da República**, em sua manifestação (eDOC. 26 – fls. 09), bem lembrou o reforço orçamentário, a cargo da União, para cumprir o valor fixado para o piso nacional do magistério (art. 4º da Lei 11.738, de 16 de julho de 2008).

Em acréscimo, mencionem-se diversas ocasiões em que entes administrativamente maiores são chamados a contribuir, sobretudo com aportes financeiros, em eventos como catástrofes climáticas, acidentes com severos impactos sócio-ambientais, crises migratórias, etc.

Assim, penso que o desenho federativo brasileiro, calcado na busca por superação das desigualdades regionais, admite e tolera, pelo menos quanto aos *créditos tributários*, essa precedência dos entes administrativamente maiores da federação.

Em reforço argumentativo, de *obiter dicta*, relembremo-nos de assunto que admite certo paralelismo em termos de precedência entre

ADPF 357 / DF

entes federados que, de igual modo, não me parece constituir distinção inconstitucional entre entes federados.

Reporto-me, no âmbito do Direito Administrativo, à previsão de que a União possa desapropriar bens dos Estados e estes de seus Municípios, mas não o inverso.

Essa é a dicção do § 2º, do Art. 2º do Decreto-lei 3.365, de 1941, bem como a compreensão manifestada em diversos julgados deste Tribunal (por todos, RE 172816, Relator(a): **Paulo Brossard**, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1994; e ACO 2162 AgR, Relator(a): **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020). A ideia subjacente, nas palavras do Ministro **Paulo Brossard**, dialoga com a prevalência do interesse nacional sobre regional, e deste sobre o local.

A este propósito, vejamos os ensinamentos de **Celso Antonio Bandeira de Mello**:

“Bens públicos podem ser desapropriados, nas seguintes condições e forma: a União poderá desapropriar bens dos Estados, Municípios e Territórios; os Estados e Territórios poderão expropriar bens de Municípios (art. 2º, § 2º, do Decreto-lei 3.365/1941). Já, as recíprocas não são verdadeiras. Sobremais, há necessidade de autorização legislativa do poder expropriante para que se realizem tais desapropriações.

Além disso, Municípios não podem desapropriar bens das autarquias federais e dos Estados e estes não desapropriam bens das autarquias da União, pois não teria sentido que tais entidades administrativas, tendo sido criadas como pessoas públicas, havidas como meio eficiente de realização de propósitos desta ordem, ficassem ao desabrigo da norma protetora.”

(MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013.)

Retomando o cerne da questão ora discutida, penso que tal cooperativismo e solidariedade entre os entes federados encontra na partilha dos recursos tributários sua expressão.

ADPF 357 / DF

A meu ver, mais do que expressão do federalismo cooperativo, a conformação do rateio de recursos tributários, fundamenta, no plano constitucional, a própria precedência dos entes administrativamente maiores sobre os menores nos casos de concurso de seus créditos.

Curioso destacar a rubrica em que inserido o rateio desses recursos. Com efeito, a disciplina se insere na Seção VI do Capítulo I, do Título VI da Constituição Federal de 1988, dedicado a disciplinar a tributação e o orçamento dos diversos entes federados. Mencionada Seção VI intitula-se “DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS”.

De maneira diversa, é preciso deixar claro, não identifico no texto constitucional comando semelhante quanto a eventuais rateios de recursos *não tributário*. Não quero com isso afirmar, de forma alguma, que o cooperativismo entre os entes federados se encerra na divisão estanque de recursos tributários.

Vale sempre lembrar que a construção de uma sociedade livre, justa e, sobretudo, *solidária* se constitui em objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (Art. 3º, I da CF/88). Limitar tal objetivo fundamental ao mero rateio de recursos tributários é reduzir injustificadamente sua amplitude.

Penso, portanto, com as devidas vênias às posições dissonantes do que aqui estou a defender, que o texto constitucional dá sustentação à uma ordem de precedência entre as fazendas públicas (do entre federativo administrativamente maior para o de menor envergadura) exclusivamente para os *créditos tributários*.

A leitura atenta dos dispositivos constitucionais da referida Seção VI do Capítulo I, do Título VI da Constituição Federal de 1988, revela igualmente o sentido desse fluxo dos recursos, ou seja, dos entes maiores para os menores (sempre sob a ótica da organização político-administrativa):

“Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas

ADPF 357 / DF

autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela

ADPF 357 / DF

Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989)

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a

ADPF 357 / DF

que se refere o inciso II, c , do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)“

Oportuno notar que a forma de rateio não é imune a críticas. Neste tema e no campo doutrinário, **Régis Fernandes de Oliveira** assevera:

“De outro lado, na repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162 da CF) deve caber equilíbrio e bom senso, de forma a que os entes menores tenham recursos suficientes para atender a suas necessidades.

No Brasil, hoje, o pacto fiscal está torto. Há manifesto desequilíbrio em favor da União. A esta devem ser atribuídos recursos suficientes e necessários para atender a suas finalidades precípuas, quais sejam, segurança externa do país, representação diplomática, Justiça Federal, manutenção da estrutura burocrática dos Ministérios e da Administração Direta, recursos instrumentais para pagamentos de seus

ADPF 357 / DF

servidores e da manutenção de seus equipamentos, prédios, etc. O mais é de ser repassado a Estados e Municípios, uma vez que destes é a dívida maior. Caso tivessem maiores recursos, desnecessário seria a assunção de suas dívidas pela União ou o repasse anual de fundos perdidos ou de ajuda para obras de saneamento básico, veículos, etc.” (OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 43)

Esse hiperdimensionamento do ente central não passa despercebido ao próprio **Ministro da Economia**, que, por diversas vezes, já manifestou o entendimento de que a destinação primordial dos recursos Tributários são os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e não a União.

Neste ponto, convém reproduzir as palavras do **Excelentíssimo Ministro Paulo Guedes**, proferidas por ocasião da cerimônia de transmissão de cargo em 02 de janeiro de 2019:

"De novo, a Constituição de 88, quando carimbou o dinheiro, disse "tem que ser saúde e educação", ela disse também ao mesmo tempo, num rasgo de sabedoria e antevisão, "temos que descentralizar esses recursos". Ela **propunha também um esquema que ano a ano esses recursos iam ser descentralizados para Estados e municípios de forma que o Brasil reassumisse sua característica de uma república federativa. O dinheiro tem que ir onde o povo tá: saúde, educação, saneamento.**

[...]

E o Brasil é uma pirâmide de cabeça pra baixo. Os poderes, recursos e atribuições estão em Brasília. E a nossa ideia é virar essa pirâmide e colocar ela direito. Os recursos tem que descer. O dinheiro tem que ir onde o povo tá. E o nosso pacto federativo é esse."

(Íntegra do discurso do ministro da Economia, Paulo Guedes, durante transmissão de cargo - G1 - Economia - Vídeos - Catálogo de Vídeos. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/videos/v/integra-do-discurso->

ADPF 357 / DF

do-ministro-da-economia-paulo-guedes-durante-transmissao-de-cargo/7272071/>. Acesso em: 8 Fev. 2021.)

Em todo caso, a despeito das críticas e possibilidades de melhorias ao modelo, parece-me lícito concluir que, estabelecido no texto constitucional um fluxo quanto à repartição dos recursos tributários em nome de uma solidariedade e cooperação entre entes federados, como instrumento de redução das desigualdades regionais, a precedência na obtenção desses recursos no caso de concurso entre as fazendas públicas envolvidas deve seguir o mesmo sentido.

Não vejo, quanto aos *créditos tributários*, repito, ofensa ao Art. 19, III da Constituição Federal de 1988, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar *preferências entre si*. Encontro respaldo para a ordem de precedência veiculada nos dispositivos infraconstitucionais impugnados nesta ADPF na própria arquitetura constitucional da repartição de receitas tributárias.

Curioso observar que a vedação à instituição de *discrímen* entre os entes federados perpassa longa história constitucional republicana brasileira. Com efeito, o Art. 8º da **Constituição de 1891** já veiculava proibição a que o Governo federal criasse distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados. Por sua vez, a **Constituição de 1934** vedava à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções ou preferências em favor de uns contra outros Estados (Art. 17, I).

A dicção normativa variou ao longo da história, mas igualmente se fez presente na **Constituição de 1937** (Art. 32, *a*), na **Constituição de 1946** (Art. 17), na **Constituição de 1967** (Art. 9º, I, na redação dada pela EC 1/69), e, por fim, na **Constituição de 1988** (Art. 19, III).

Perceba-se, com isso, que a norma constitucional tida por violada não se constitui propriamente em novidade introduzida pelo legislador constituinte originário de 1988.

De modo semelhante, a ordem de preferência ora atacada tampouco foi introduzida no ordenamento jurídico nacional pelos diplomas impugnados na presente ADPF (Art. 187 do Código Tributário Nacional -

ADPF 357 / DF

de 1966 – ou Art. 29 da Lei de Execuções Fiscais – de 1980) .

Com efeito, o **Código Civil de 1916** trazia a seguinte previsão ao versar sobre preferências e privilégios creditórios, *verbis*:

“Art. 1.571. A Fazenda Federal prefere à Estadual, e esta, à Municipal.”

O cenário normativo instituidor de preferência creditória dos entes maiores sobre os entes de menor envergadura político-administrativa, como se verifica, remonta a mais de um século de vigência.

Este Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se dedicar ao tema, tendo inclusive, em 1976, editado o seguinte verbete:

Súmula 563 - “O concurso de preferência a que se refere o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional é compatível com o disposto no art. 9º, I, da Constituição Federal.”

Em que pesem as suas conclusões aludirem à Constituição Federal de 1967, o assunto foi retomado algumas vezes por este Tribunal, já sob a regência da Constituição de 1988 (**AI 197771**. Relator(a): **Min. Cezar Peluso**. Julgamento: 16/08/2007. Publicação: 12/09/2007; **AI 745114 AgR**. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): **Min. Eros Grau**. Julgamento: 23/06/2009. Publicação: 07/08/2009; **AI 808646**. Relator(a): **Min. Rosa Weber**. Julgamento: 18/03/2013. Publicação: 05/04/2013; **RE 639139**. Relator(a): **Min. Teori Zavascki**. Julgamento: 14/05/2013. Publicação: 21/05/2013; **AI 833386**. Relator(a): **Min. Dias Toffoli**. Julgamento: 24/06/2014. Publicação: 04/08/2014).

Parece-me, porém, que tanto o entendimento sumulado quanto as manifestações posteriores que reafirmaram o seu entendimento limitam-se à ordem de preferência quanto a créditos *tributários*. E não poderia ser diferente, haja vista que a Súmula 563 do STF se limita a confirmar a ordem de preferência do Art. 187 do CTN.

O verbete nada versa – e nem poderia versar, dado que

ADPF 357 / DF

cronologicamente anterior - sobre a preferência ampliada aos créditos *não tributários*, introduzida apenas em 1980 pelo Art. 29 da Lei de Execuções Fiscais.

Por sua vez, quanto aos créditos *não tributários*, com as vênias de estilo, a ordem de preferência prevista parece-me frustrar a autonomia dos entes federados sem que o texto original ofereça conformação ou ressalva a justificar o *discrímen* entre as diversas fazendas públicas, ao contrário da disciplina quanto aos créditos *tributários*.

Sobre o tema da autonomia dos Estados Membros (e do Distrito Federal), o magistério de **Paulo Gustavo Gonet Branco** ressalta que os referidos entes possuem governo e bens próprios. Em sentido semelhante, assim destaca o autor sobre a autonomia municipal:

“A autonomia do Município exige que se preservem o autogoverno e a autoadministração, ainda que a extensão das competências materiais dos Municípios dependa do que o contexto histórico indica como de interesse predominantemente local – no sentido de “interesse que não afeta substancialmente as demais comunidades”⁸¹. **A autonomia vem assegurada financeiramente pela previsão de bens e receitas próprios dos Municípios.** No que tange a receitas tributárias, além das que resultam de tributos de sua competência, os Municípios também fazem jus a parcelas de impostos da União e dos Estados-membros⁸².” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Série IDP, 16ª edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. p. 957)

Para que se tenha uma real compreensão da intimidade dos créditos *não tributários* com o autogoverno e com a autoadministração, o magistério de **Ricardo Cunha Chimenti** (*et ali*) exemplifica-nos tais créditos, *verbis*:

“Os exemplos mais comuns de dívidas ativas não-tributárias, no âmbito estadual, são as multas criminais, as multas por infrações ambientais, normalmente verificadas pela

ADPF 357 / DF

Cetesb ou pela Polícia Florestal, as multas decorrentes de infrações previstas no Código do Consumidor, em regra apuradas pelo Procon, e a reposição de vencimentos pagos indevidamente. Na esfera federal, as multas impostas pela Sunab, pelo Inmetro, pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, pelos conselhos profissionais e pela fiscalização do trabalho, segundo as normas estabelecidas pela CLT.”

(CHIMENTI, Ricardo Cunha. et al. **Lei de Execução Fiscal comentada e anotada**. São Paulo: RT, 2008. p. 45.

Somem-se a esses exemplos a própria enunciação prevista no Art. 39, § 2º, da Lei 4.320, de 1964, que acrescenta dentre o *créditos não tributários* “*foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais*”.

Percebo, na enunciação creditória legal, a própria expressão da autonomia dos entes federados. Não me parece existir qualquer tipo de ressalva no desenho constitucional a permitir que uma esfera político-administrativa superior tenha primazia sobre recursos tão ligados ao próprio autogoverno do ente federado menor. Bem diferente, portanto, do que há, como visto, para a partilha de receitas tributárias.

O **Ministro Ricardo Lewandowski**, em trabalho acadêmico, muito bem aproxima a necessidade de recursos próprios para o bom cumprimento da autonomia política e administrativa os entes políticos em um Estado Federado, *verbis*:

Apesar das múltiplas diferenças entre os vários Estados federais, todos eles asseguram aos entes políticos que os integram pelo menos quatro prerrogativas básicas: (i) autonomia política e administrativa; (ii) uma esfera de competências privativa; (iii) um conjunto de rendas próprias; e (iv) a participação nas decisões da União (comumente por meio

ADPF 357 / DF

do Senado). É importante sublinhar, aqui, que as autonomias política e administrativa e o exercício de competências próprias – na realidade, encargos – nada significam sem a atribuição de rendas suficientes.

(LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Considerações sobre o federalismo brasileiro**. Justiça & cidadania, n. 157, p. 13-17, set. 2013.)

Intimamente próximo do autogoverno e das escolhas político-administrativas do respectivo ente federado, portanto, seus recursos *não tributários* não merecem experimentar ordem de preferência tal que prestigie pura e simplesmente a preponderância de interesse nacional ou o fluxo estabelecido para o rateio tributário pelo texto constitucional.

Em termos práticos, não encontro razão, tampouco autorização constitucional para que, exemplificativamente, créditos decorrentes de garantia prestada em um contrato público firmado pela União prevaleçam, em eventual concurso, diante de créditos decorrentes de uma garantia contratual de contrato firmado entre um Município e seu fornecedor.

De se notar, assim, que os créditos *não tributários* dialogam com os ditames da *boa governança*, decorrente da principiologia veiculada no Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (MENDES; BRANCO; *idem*; p. 1085), na medida em que se originam de atuação diligente do ente público no exercício de sua competência constitucional de autogoverno.

Neste sentido, oportuno lembrar que tramita atualmente no Congresso Nacional Projeto de Lei Complementar em que se busca alterar a ordem de precedência das Fazendas Públicas disciplinada pelo atual Art. 187, parágrafo único do CTN e art. 29 da Lei de Execuções Fiscais.

O PLS 485, de 2017, de autoria do **Senador Fernando Bezerra Coelho**, visa a alterar tais dispositivos legais, para estabelecer que, havendo concorrência de créditos entre entes federados, a ordem de preferência observará simplesmente a *anterioridade da penhora*.

Nas oportunas palavras do **Senador Antonio Anastasia**, relator do

ADPF 357 / DF

projeto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania:

“No mérito, o PLS nº 485, de 2017 – Complementar, está solidamente assentado no princípio federativo, que reconhece a igualdade jurídica entre os entes federados. O caput do art. 18 da CF diz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são todos **autônomos**. Inexiste, assim, hierarquia entre os entes federados que possa justificar preferir a União aos Estados, e estes aos Municípios, no momento de receber o crédito tributário cobrado judicialmente, como hoje prescreve o parágrafo único do art. 187 do CTN. Deveria receber o crédito tributário o ente que for mais diligente na cobrança, isto é, aquele que primeiro penhorar o bem do devedor no curso da execução fiscal, conforme propõe o art. 1º do projeto.

[...]

Parece-nos, assim, que a nova redação dada ao parágrafo único do art. 187 do CTN pelo projeto sob exame está em consonância com as disposições do caput do art. 18 e do inciso III do art. 19, ambos da CF de 1988, principalmente por reforçar o federalismo e a autonomia dos entes pela regra de repartição de competências, em que cada ente desempenha, nos termos autorizados pela Carta Magna, atribuições que dão efetividade aos princípios nela inseridos, de forma que combate diretamente o centralismo unitário.

As duas alterações propostas ao art. 29 da Lei de Execuções Fiscais servem apenas para atualizar o texto da LEF em face de modificações ao art. 187 do CTN. Como acima anotado, o art. 146, III, b, da CF reserva à lei complementar estabelecer normas gerais sobre crédito tributário. Logo, o art. 29 da LEF, veiculado em lei ordinária, é caudatário do art. 187 do CTN.”

Vejo com bons olhos a proposição, na medida em que deixa de prestigiar uma pressuposta preponderância de determinados entes federados e passa a enaltecer a diligência e eficiência da pessoa política na defesa de seu crédito, indistintamente quanto a créditos *tributários* e *não*

ADPF 357 / DF

tributários.

Logo, a mim parece que a interpretação aqui adotada concilia previsões legislativas longevas à jurisprudência sumulada deste Supremo Tribunal e, ainda, à autonomia federativa dos entes políticos, tudo isso até que sobrevenha o aprimoramento legislativo já em tramitação.

Dispositivo

Por todo o exposto, julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tão somente para atribuir interpretação conforme a Constituição ao Art. 29, parágrafo único da Lei 6.830, de 1980 (Lei de Execuções Fiscais), sem redução de texto, reconhecendo a sua **não recepção quanto a créditos não tributários**, permanecendo válida a ordem de preferência quanto aos créditos tributários.

24/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, este processo esteve na sessão virtual e, tal como os ministros Celso de Mello e Edson Fachin, cheguei a manifestar-me no sentido do voto da ministra Relatora, acompanhando-a.

O tema é de importância maior. Digo que se tem, como interessados, a União, 27 Estados e mais de 5.500 Municípios.

O problema maior está no fato de haver ocorrido, no Brasil, ao contrário do que ocorreu na América do Norte, de centralização para a descentralização. Então, de vez em quando, há o vezo de potencializar-se o poder central, com algumas recaídas.

Presidente, não posso deixar de fazer um registro – e não sou de rasgar seda. Registro a proficiência da peça inicial desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, que veio subscrita pelos Procuradores do Distrito Federal Marcelo Cama Proença Fernandes, Flávio Jaime de Moraes Jardim, Luciana Marques Vieira da Silva Oliveira, Tatiana Muniz Silva Alves, Paola Aires Corrêa Lima, Rodrigo Rollemberg e Carla Souza Mota.

Colho alguns dados dessa inicial, ante a riqueza de detalhes jurídicos. A matéria não é nova, em termos de Federação. Na Constituição, que Raul Machado Horta apontou como Constituição Total, a de 1967, tinha-se o artigo 9º a prever:

"Artigo 9º. À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

I – criar distinções entre brasileiros ou preferências" - e aqui estamos cogitando de preferência – "em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra;"

Tem-se a questão do concurso de credores na insolvência. A União, com a faca e o queijo na mão, editou o Código Tributário Nacional e a Lei de Executivos Fiscais, a Lei nº 6.830/1980 – quem parte, reparte e não fica

ADPF 357 / DF

com a melhor parte ou é tolo, ou não tem arte. Aprendemos isso desde cedo. Criou-se o que a Ada Pellegrini Grinover apontou – como odioso, ou seja, privilégio no concurso de pessoas jurídicas de direito público, considerada a insolvência.

Não posso deixar de referir-me à passagem de Raul Machado Horta, transcrita na inicial que acabei de elogiar:

"A organização federal, concebida no texto que resultou da atividade constituinte derivada do Congresso Nacional, sujeita às limitações impostas ao seu exercício, refletiu a tendência centralizadora que concentrou na União os grandes poderes legislativos e os dilatados recursos tributários, duas características dominantes do federalismo no centrípeto implantado na Constituição de 1967."

Ainda sob a égide da Constituição passada, houve o enfrentamento da matéria pelo Tribunal. O Pleno enfrentou o tema no recurso extraordinário nº 80.045-SP, com voto divergente do Relator, Presidente do Supremo, Aliomar de Andrade Baleeiro, que sustentou:

"Aqui temos caso novo, pelo menos para mim, porque se coloca o problema, no Supremo Tribunal Federal, à luz do artigo 9º da Emenda nº1/1969, que estatui claramente:

'Artigo 9º – À União, aos estados, ao Distrito Federal, e municípios é vedado:

I – Criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de Direito Público interno contra outra;'

Doutrinariamente" – e foi um grande doutrinador, um grande professor de Direito Aliomar Baleeiro, principalmente Direito Tributário -, "minha atenção já fora ferida por esse preceito em contraste com vários dispositivos consagradores do privilégio federal.

Parece-me, entretanto, que ele se impõe, a vedar essas preferências estatuídas pelo legislador ordinário.

ADPF 357 / DF

Lembro, todavia, que no RE 54.990 foi reconhecido o privilégio das autarquias federais, no mesmo pé da União, sobre os créditos tributários dos estados.

Parece-me que o Supremo Tribunal Federal, pleno, deve cortar as dúvidas sobre o alcance do art. 9º, I, da Emenda nº 1/69.

IV. Conheço e dou provimento, em parte, para reconhecer que não há preferência entre qualquer dos litigantes, mas paridade dos respectivos créditos, privilegiados apenas em relação aos créditos de particulares, ressalvados os trabalhistas."

Tem-se outro trecho, também transcrito na inicial, em que retruca colocação feita pelo ministro Rodrigues Alckmin, na mesma toada, ou seja, sustentando a solidariedade que deve haver entre os entes da Federação.

O que nos vem do Código Tributário Nacional, recebido como lei complementar, mais precisamente do artigo 187, que se está a examinar sob a higidez, considerada a Carta de 1988, que Ulysses Guimarães não cansou de dizer cidadã?

"Artigo 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento.

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I – União;

II – Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e *pro rata*;

III – Municípios, conjuntamente e *pro rata*."

Esse é um dos preceitos que, como adiantei quando me manifestei na sessão virtual, está a merecer a glosa.

O outro diz respeito à Lei dos Executivos Fiscais. Na Lei nº 6.830/1980, portanto anterior à Constituição Cidadã, à Constituição que

ADPF 357 / DF

trouxe novos ares democráticos ao Brasil. Eis o artigo 29:

"Artigo 29 – A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento.

Parágrafo Único – O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I – União e suas autarquias;

II – Estados, Distrito Federal e Territórios e suas autarquias, conjuntamente e *pro rata*;

III – Municípios e suas autarquias, conjuntamente e *pro rata*."

Abramos a Carta de 1988, que precisa ser mais amada pelos brasileiros. Estou gastando latim, muito embora se tenha alcançado maioria absoluta com o voto da ministra Rosa Weber – seis votos pela procedência do pedido inicial. O que nos vem da Constituição Federal?

"Artigo 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união" – e sem preferência – "indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:
(...)"

Mais adiante, verifica-se a existência do artigo 18, a prever que:

"Artigo 18. A organização político-administrativa da República Federativa" – vamos potencializar esse vocábulo – "do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

A seguir, Presidente, no artigo 60, § 4º, inciso I, na disciplina das

ADPF 357 / DF

emendas constitucionais, tem-se:

"§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;"

Como, então, agasalhar que, no caso de insolvência, o Poder central, que praticamente já tem Estados e Municípios com pires na mão – e legisla, emprestando o rótulo de contribuição a certos impostos, para que não haja a divisão –, como imaginar a sobrevivência desses famigerados dispositivos do Código Tributário Nacional e da Lei nº 6.830/1980, a estabeleceram odioso privilégio: de satisfação dos créditos da União em detrimento dos Estados e dos Municípios?

Está na hora, como proposto pela Relatora, de rever-se a matéria, de revisita-la e suplantar-se o enunciado 563 que integra a Súmula da jurisprudência predominante do Tribunal.

Acolho o pedido inicial na forma em que lançado – e bem lançado – pelos representantes judiciais do Distrito Federal.

É como voto.

24/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Vou aderir à maioria já formada. Verifico que, de tudo quanto a Ministra Cármen Lúcia destacou, a Constituição Federal de 1988 consagrou o modelo de federalismo cooperativo, em que todos os entes federados devem prestar, reciprocamente, ajuda mútua em termos de competências e recursos. Vou citar a ADI 3.449, da minha relatoria, em que o Tribunal Pleno consagrou essa tese por dez votos a um.

A Súmula 563, conforme também Sua Excelência a Relatora evidenciou, foi editada sob a vigência da Constituição de 1967, que reconhecia a preferência contra a qual se insurgiu agora o Ministro Marco Aurélio.

Digo que a ordem jurídica estabelecida a partir de 1988 não mais se coadunou com essa previsão. A Constituição Federal estabeleceu entre seus preceitos tributários a vedação expressa a isenções heterônomas, o que confirma os postulados da autonomia e da igualdade entre os entes federados, aliás, consagrados nos arts. 18 e 19 da Constituição Federal.

O Pleno, no RE 663.696, citado por Sua Excelência a Ministra-Relatora, também fez expressiva afirmação de que a distribuição de competência de ordem constitucional de 1988 faz-se por atribuições e não por hierarquia. Consectariamente, o Código Tributário Nacional, criando essa preferência, infirma exatamente esses preceitos constitucionais.

Sob o ângulo constitucional, Sua Excelência a Ministra Cármen Lúcia - aliás, sinto-me muito feliz, pela ideia, ontem, de homenageá-la e, principalmente, pela escolha da Ministra Rosa Weber, que foi felicíssima e agradeço, inclusive, ao Ministro Edson Fachin, que me dirigiu algumas palavras em razão da liturgia que a cerimônia de ontem assumiu -, em meu modo de ver, não deixou "pedra sobre pedra" em relação à incompatibilidade dessa preferência em relação à Constituição Federal.

Por outro lado, é absolutamente inimaginável que a Lei de

ADPF 357 / DF

Execuções Fiscais de 1980 e o Código Tributário Nacional de 1966 até ontem eram aplicado integralmente pelo Superior Tribunal de Justiça. Participei da Seção de Direito Público, que, hoje, venha a ter sua constitucionalidade discutida, sua validade constitucional suscitada, depois de tantos anos de aplicação.

Na verdade, isso significa que o Direito efetivamente não é um museu de princípios. Nunca esqueço que, na primeira aula de Introdução à Ciência do Direito, o Professor, citando Karl Engisch, da Introdução ao Pensamento Jurídico, referia-se a Julius Kirchman, que formulara a seguinte oração: *somente o sol, a lua e as estrelas continuam a brilhar tal qual na criação do Universo, mas o Direito está em constante mutação*. Esse é um exemplo claríssimo. A Lei de Execuções Fiscais e o Código Tributário Nacional, com sua regra de preferência, vêm agora, muito anos depois, ter sua constitucionalidade suscitada nesta ação.

Em matéria de preferência e concurso de credores, é secular a regra - quem quer que tenha pesquisado na obra de um dos escritores sobre execução, Professor Enrico Tullio Liebman - *prior in tempore, potior in iure*, ou seja, quem chegar primeiro recebe primeiro. Afirmava-se que esses recebimentos antecipados por preferências legais, na verdade, encerravam um locupletamento ilícito, porque aquele que conseguira alcançar o fim da execução via o produto da satisfação absorvido por outrem que chegara posteriormente. Daí a regra secular de que recebia primeiro o credor penhorante, *prior in tempore, potior in iure*. Essa sempre foi a regra, e sempre se discutiu essa preferência legal.

O que há de interessante neste caso é que essa é uma jurisprudência tão sólida, tão antiga, que foi sedimentada na Súmula 563, que acolhia essa preferência. Agora estamos diante de uma verdadeira superação, um verdadeiro *overruling*, uma mudança completa de jurisprudência, uma viragem jurisprudencial, exatamente uma das grandes preocupações do Código de Processo Civil.

O ponto alto do Código de Processo Civil foi exatamente a adoção do sistema *stare decisis*, do sistema anglo-saxônico. Mesmo assim, mesmo estabelecendo que a jurisprudência, principalmente a jurisprudência

ADPF 357 / DF

sumular, tem de ser estável, íntegra e coerente, o Código não se eximiu de prever que há um outro tempo que reclama um outro Direito.

Depois de estabelecer a teoria do *stare decisis* no art. 927, o legislador processual fez inserir que a modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada é possível, desde que haja fundamentação adequada específica - que é o que está havendo agora, demonstrado, à saciedade, pela eminente Relatora -, sempre observados os princípios da segurança jurídica, da proteção, da confiança e da isonomia. No fundo, esse é um julgado que preserva a isonomia e a igualdade, pois seria desigual que o credor se aproveitasse do trabalho do outro para receber em primeiro lugar. Basta imaginar uma execução fiscal que chegou a termo com alienação do bem penhorado, movida por um estado, e a União, nessa execução movida pelo estado, recebe em primeiro lugar, enriquecendo-se ilicitamente do trabalho alheio do estado.

Com esse fundamento não só de direito constitucional, mas também de direito processual, que prevê o *overruling* exatamente quando se está diante de um novo ambiente objetivo e jurídico, é que também acompanho, integralmente, o minucioso voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, no sentido de julgar procedente esta ADPF e declarar não recepcionada pela ordem constitucional de 1988 os artigos aqui mencionados do Código Tributário Nacional - art. 187, parágrafo único - e da Lei de Execuções Fiscais - art. 29, parágrafo único, - *a fortiori*, gerando, com isso, o cancelamento da Súmula 563.

24/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357
DISTRITO FEDERAL**

OBSERVAÇÃO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Presidente, apenas porque proponho o cancelamento da Súmula. A maioria já se manifestou e, talvez, como se trata de cancelamento, fosse conveniente ser proclamado, não sei como Vossa Excelência pretende, para evitar futuros debates.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Meu voto foi nesse sentido também. Claro, então, no próprio voto da procedência por maioria, que conste também cancelada a Súmula nº 563.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o cancelamento não é da Súmula do Tribunal. É só do verbete, não é?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Do Verbetes nº 563.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 357

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE

ADV.(A/S) : LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA (14848/DF)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE SAO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

AM. CURIAE. : ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

AM. CURIAE. : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AM. CURIAE. : ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. : ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

AM. CURIAE. : ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE. : ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente, o Dr. Luís Fernando Belém Peres, Procurador do Distrito Federal; pelo interessado Presidente da República, a Dra. Flávia Palmeira de Moura Coelho, Procuradora da Fazenda Nacional; pelo *amicus curiae* Município de Porto Alegre, o Dr. Nelson Nemo Franchini Marisco, Procurador do Município; pelo *amicus curiae* Município de São Paulo, a Dra. Simone Andréa Barcelos Coutinho, Procuradora do Município; pelo *amicus curiae* Estado de Santa Catarina, o Dr. Weber Luiz de Oliveira, Procurador do Estado; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Vice-Procurador-Geral da República. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 23.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, julgou procedente o pedido formulado para declarar a não recepção pela Constituição da República de 1988 das normas previstas no parágrafo único do art. 187 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e do parágrafo único do art. 29 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais), e cancelou a Súmula n. 563 do Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto da Relatora, vencidos o Ministro Dias Toffoli, que julgava improcedente a ação, e o Ministro Gilmar Mendes, que julgava parcialmente procedente a ação, para dar interpretação conforme a Constituição. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 24.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de
Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário