

12/04/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.304 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**ADV.(A/S)** : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**EMENTA**

**Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual nº 11.453/2000. Vício de iniciativa. Inexistência. Princípio da legalidade. Parcelamento. Forma e condições. Delegação ao regulamento. Impossibilidade. Inconstitucionalidade.**

1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação desse dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais.

2. Ao remeter a disciplina do parcelamento às regras atinentes à moratória, a lei complementar exigiu que **a legislação definidora do instituto promovesse a especificação mínima das condições e dos requisitos para sua outorga em favor do contribuinte.**

3. Em matéria de delegação legislativa, a jurisprudência da Corte tem acompanhado um movimento de maior flexibilização do Princípio da Legalidade, desde que o **legislador estabeleça um desenho mínimo que evite o arbítrio.**

4. O grau de indeterminação com que operou a Lei Estadual nº 11.453/2000, ao meramente autorizar o Poder Executivo a conceder o parcelamento, provocou a degradação da reserva legal, consagrada pelo art. 150, I, da Constituição Federal. Isso porque a remessa ao ato infralegal não pode resultar em desapoderamento do legislador no trato de elementos essenciais da obrigação tributária. Para o respeito do princípio

**ADI 2304 / RS**

da legalidade, seria essencial que a lei (em sentido estrito), além de prescrever o tributo a que se aplica (IPVA) e a categoria de contribuintes afetados pela medida legislativa (inadimplentes), também definisse o **prazo de duração da medida**, com indicação do **número de prestações, com seus vencimentos, e as garantias que o contribuinte deva oferecer**, conforme determina o art. 153 do Código Tributário Nacional.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 11.453/2000 do Estado do Rio Grande do Sul, por afronta ao princípio da reserva de lei em matéria tributária, contido no art. 150, I, da Constituição Federal.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.453/2000 do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 12 de abril de 2018.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

12/04/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.304 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL  
**ADV.(A/S)** : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul em face da Lei estadual nº 11.453, de 4 de abril de 2000, que autoriza o Poder Executivo a conceder parcelamento dos créditos tributários provenientes do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Eis o teor da norma questionada:

“Art. 1º - Fica autorizado o Poder Executivo a conceder parcelamento dos créditos tributários provenientes do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, não pagos em seu vencimento.

Art. 2º - Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.”

Sustenta o autor que a lei impugnada afronta o princípio da isonomia (arts. 5º, **caput**, e 150, II, da Constituição Federal), pois estabelece disciplina diferenciada injustificável entre aqueles que efetuam o pagamento regular do tributo e os demais que, inadimplentes, gozam de favor fiscal não extensível aos primeiros.

**ADI 2304 / RS**

Aponta, ademais, para a violação do princípio da reserva legal (arts. 5º, II, e 150, § 6º, da CF/88), pois a renúncia à percepção de receitas tributárias e/ou sua mitigação devem ser reguladas por “lei específica”, estipulando-se, detalhadamente, a natureza, o conteúdo e a extensão do favor, mais os pressupostos, os requisitos e as condições para sua fruição.

Afirma, por fim, que a lei atacada não atende ao princípio da moralidade, pois estimularia o sujeito passivo ao não recolhimento do tributo, por ter ciência de antemão da existência de respaldo legal para postergar o pagamento, sem a necessidade de arcar com os ônus decorrentes da inadimplência.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, em petição de fls. 148/153, manifestou-se pela ausência dos requisitos ensejadores da concessão da medida cautelar.

Em sessão de 4/10/2000, o Plenário da Corte, por unanimidade, indeferiu o pedido de medida cautelar, nos termos da ementa seguinte:

“I. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.

II. Isenção e privilégio.

III. Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar, em regra, descabida, se a lei impugnada tem caráter de simples autorização ao Poder Executivo, subordinada a sua utilização à edição de regulamento para a qual sequer se estabeleceu prazo: precedentes” (Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 15/12/2000).

O Advogado-Geral da União defendeu a constitucionalidade da lei impugnada, ressaltando, dentre outros argumentos, que o parcelamento não se enquadra como forma de benefício ou anistia deferida aos contribuintes, pois a cobrança vem acrescida de ônus financeiros, como multa e correção monetária.

O Procurador-Geral da República (fls. 186/189) deu parecer no sentido da improcedência da ação, já que a concessão de parcelamento

**ADI 2304 / RS**

não constitui privilégio do contribuinte, mas forma de otimizar a arrecadação tributária.

Solicitadas informações sobre a atual vigência do ato normativo (fl. 193), tanto a Assembleia Legislativa riograndense (fls. 203/204) como a então Governadora do Estado prestaram informações no sentido da vigência do diploma impugnado, sem modificações.

É o relatório.

Junte-se aos autos e distribuam-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei nº 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

A julgamento pelo Plenário.

12/04/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.304 RIO GRANDE DO SUL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Como relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a validade de legislação estadual que autoriza a concessão de parcelamento tributário aos contribuintes devedores do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

De início, é importante rememorar as considerações constantes do voto do Ministro **Sepúlveda Pertence** por ocasião da apreciação da medida cautelar, as quais, com propriedade, descartam a inconstitucionalidade formal do diploma normativo por vício de iniciativa. **Vide:**

“Sr. Presidente, a sustentação oral do ilustre Procurador do Estado aventou um fundamento novo, com a invocação do artigo 61, § 1º, II, 'b', da Constituição, que outorga ao Presidente da República a iniciativa exclusiva das leis que:

'Art.61

(...)

II- disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.'

Não é a primeira vez que se busca aplicar a hipóteses similares esse dispositivo, no entanto, **data vênia**, de absoluta impertinência ao caso: obviamente só cuida ele de iniciativas privativas do Executivo Federal, na órbita dos territórios federais e exclusivamente nela.

Lembro, nesse sentido as ADIns - decisões liminares ou de mérito - 372 e 724, Celso de Mello; 84, Sydney Sanches; 352,

**ADI 2304 / RS**

Sepúlveda Pertence e 2.072, Octavio Gallotti” (fl. 163).

No mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. 1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02 2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente” (ADI 2.464/AP – Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ellen Gracie**, DJe de 25/5/07).

A argumentação expendida na inicial centraliza-se em três alegações de inconstitucionalidade: ofensa aos princípios da reserva legal, da isonomia e da moralidade administrativa.

Assiste razão ao autor no que se refere à alegada inconstitucionalidade por afronta ao Princípio da Legalidade, insculpido no art. 150, I, da Constituição Federal.

O parcelamento, atualmente, é estabelecido no Código Tributário

**ADI 2304 / RS**

Nacional, art. 151, inciso VI, como **modalidade de suspensão da exigibilidade do crédito tributário**. Dessa perspectiva, a forma e as condições para a concessão do parcelamento devem ser estabelecidas em lei específica.

Confira-se:

“Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica.

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.

§ 2º Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta Lei, relativas à moratória.

§ 3º Lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial.

§ 4º A inexistência da lei específica a que se refere o § 3º deste artigo importa na aplicação das leis gerais de parcelamento do ente da Federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, neste caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica.”

O parcelamento nada mais é que uma moratória, com a peculiaridade de que se preveem pagamentos parcelados do débito, na forma e nos prazos previstos em lei. Daí o art. 155-A transcrito, **acertadamente**, determinar que se apliquem, subsidiariamente, ao parcelamento as regras referentes à moratória. Ao remeter a disciplina do parcelamento às regras atinentes à moratória, a lei complementar exigiu que a **legislação definidora do instituto promovesse a especificação mínima das condições e requisitos para sua outorga em favor do contribuinte**. Eis a redação do art. 153 do CTN:

“Art. 153. A lei que conceda moratória em caráter geral ou autorize sua concessão em caráter individual especificará, sem prejuízo de outros requisitos:

I - o prazo de duração do favor;



**ADI 2304 / RS**

II - as condições da concessão do favor em caráter individual;

III - sendo caso:

a) os tributos a que se aplica;

b) o número de prestações e seus vencimentos, dentro do prazo a que se refere o inciso I, podendo atribuir a fixação de uns e de outros à autoridade administrativa, para cada caso de concessão em caráter individual;

c) as garantias que devem ser fornecidas pelo beneficiado no caso de concessão em caráter individual.”

Como se vê, é certo que, por força da Lei Complementar nº 104/2001, o parcelamento está previsto expressamente no inciso VI do art. 151 do Código Tributário Nacional como causa autônoma de suspensão da exigibilidade do crédito tributário. Anteriormente, todavia, já prevalecia o entendimento de que o parcelamento implica moratória. Ainda que, a partir da referida lei complementar, tenha se inserido artigo próprio para tratar do parcelamento, o dispositivo foi inserido na Seção II atinente à moratória, reconhecendo-se, pois, tratar-se de subespécie de moratória, conforme o art. 155-A transcrito.

No direito tributário, o parcelamento somente decorre de lei, em razão da indisponibilidade dos bens públicos, de modo que a autoridade fazendária não pode – sem lei – conceder parcelamento de tributos (lei da pessoa competente para legislar sobre o tributo).

Paulo de Barros Carvalho (**Curso de Direito Tributário**. 22. ed. Saraiva, 2010. p. 509), analisando o instituto da moratória e sua disciplina jurídico-tributária, leciona:

“Dois requisitos obrigatórios haverá de conter a lei que conceda moratória em caráter geral: o tributo ou os tributos a que se aplica e o **prazo de duração da medida**, com indicação do **número de prestações, com seus vencimentos, e as garantias que o administrado deve oferecer**. A quantidade de pagamentos e respectivas datas poderão, se a lei assim o dispuser, ficar a cargo da autoridade administrativa, que os

**ADI 2304 / RS**

fixará de acordo com as particularidades circunstanciais de cada caso concreto, dentro dos limites legais. Tais disposições foram o conteúdo do art. 153, I, II e III, a, b e c.”

Analisando o art. 153 do CTN, Luís Eduardo Schoueri (**Direito Tributário**. 6. ed. Saraiva, 2016. p. 657), chama a atenção para a indisponibilidade do crédito tributário e a necessidade de observância do Princípio da Legalidade. Quando trata dos requisitos da moratória, o autor leciona:

“Do dispositivo acima transcrito, vê-se, mais uma vez, reforçada a necessidade de lei, conforme exigido pelo Princípio da Legalidade. Mas também se depreende que a lei fixa um prazo para a concessão do favor. Isso porque a moratória não é uma dispensa do pagamento do tributo; sendo uma dilação de prazo, **deve o sujeito passivo conhecer o novo prazo**. É curioso notar que **sua fixação é matéria que, de regra, o Código Tributário Nacional não reservou à lei**; qualquer norma da ‘legislação tributária’ poderia fixá-lo. **Quando, entretanto, há uma moratória, então o tema assume tanta importância, que se impõe que o legislador fixe o tempo do favor.**”

É bem verdade que, em matéria de delegação legislativa, a jurisprudência da Corte tem acompanhado um movimento de maior flexibilização do Princípio da Legalidade, desde que o **legislador estabeleça o desenho mínimo que evite o arbítrio**. Ou seja, o legislador pode limitar-se a determinar os critérios idôneos para excluir o arbítrio da autoridade delegada. Em linhas gerais, os seguintes critérios são considerados válidos para se aferir a constitucionalidade de norma regulamentar: a) o fato de a delegação poder ser retirada daquele que a recebeu, a qualquer momento, por decisão do Congresso; b) o fato de o Congresso fixar padrões que limitam a ação do delegado; c) a razoabilidade da delegação. Nesse sentido, o Ministro **Carlos Velloso**, no julgamento do RE nº 343.446/SC, concluiu ser condizente com o interesse público deixar por conta do Executivo estabelecer normas, em termos de

**ADI 2304 / RS**

regulamentos, os quais não podem ir além do conteúdo das normas regulamentadas.

Como destaca Marco Aurélio Greco, ao analisar julgados da Corte (RE nº 343.446/SC), a exigência constitucional, a teor da jurisprudência do STF, **é de que haja uma legalidade suficiente, e não de uma legalidade estrita (Planejamento Tributário. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2011. p. 147).**

Conforme já assentei no julgamento do RE nº 704.292/PR (Plenário, DJe de 30/6/16), no qual o Plenário da Corte declarou a inconstitucionalidade de lei ordinária que delegava aos conselhos de profissão a fixação de anuidades, é possível dizer que há respeito ao princípio da legalidade quando uma lei disciplina os elementos essenciais e determinantes para o reconhecimento da obrigação tributária e deixa um espaço de complementação para o regulamento. A lei autorizadora, em todo caso, deve ser legitimamente justificada, e o diálogo com o regulamento deve-se dar em termos de **subordinação, desenvolvimento e complementariedade.**

Vejamos se a Lei estadual nº 11.453, de 4 de abril de 2000, que autoriza o Poder Executivo a conceder parcelamento dos créditos tributários provenientes do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), atende aos parâmetros acima definidos.

“Art. 1º - Fica autorizado o Poder Executivo a conceder parcelamento dos créditos tributários provenientes do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, não pagos em seu vencimento.

Art. 2º - Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.”

O grau de indeterminação com que operou a Lei estadual nº 11.453/2000, ao meramente autorizar o Poder Executivo a conceder o parcelamento, provocou a degradação da reserva legal, consagrada pelo art. 150, I, da Constituição Federal. Isso porque a remessa ao ato infralegal

**ADI 2304 / RS**

não pode resultar em desapoderamento do legislador para tratar de elementos essenciais da obrigação tributária. Para o respeito do princípio da legalidade, seria essencial que a lei (em sentido estrito), além de prescrever o tributo a que se aplica (IPVA) e a categoria de contribuintes afetados pela medida legislativa (inadimplentes), também definisse o **prazo de duração da medida**, com indicação do **número de prestações**, **com seus vencimentos**, e **as garantias que o contribuinte deva oferecer**, conforme determina o art. 153, do Código Tributário Nacional.

Ante o exposto, julgo procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Lei do Estado do Rio Grande do Sul nº 11.453/2000, por afronta ao princípio da reserva de lei em matéria tributária, contido no art. 150, I, da Constituição Federal.

Considerando não constar dos autos notícia de que a Lei nº 11.453/2000, ora declarada inconstitucional, tenha sido regulamentada, deixo de propor efeitos prospectivos à presente decisão.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.304**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.453/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 12.4.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário