

15/10/2015

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
914.045 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**RECTE.(S)** : ESTADO DE MINAS GERAIS  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS  
**RECDO.(A/S)** : FLÁVIO LÚCIO MOREIRA VIANNA  
**ADV.(A/S)** : MARIA CLEUSA DE ANDRADE E OUTRO(A/S)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CLÁUSULA DA RESERVA DE PLENÁRIO. ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL PLENO DO STF. RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO ESTADO. LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL. MEIO DE COBRANÇA INDIRETA DE TRIBUTOS.

1. A jurisprudência pacífica desta Corte, agora reafirmada em sede de repercussão geral, entende que é desnecessária a submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal, nos termos dos arts. 97 da Constituição Federal, e 481, parágrafo único, do CPC.

2. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente entendido que é inconstitucional restrição imposta pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quanto aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos.

3. Agravo nos próprios autos conhecido para negar seguimento ao recurso extraordinário, reconhecida a inconstitucionalidade, incidental e com os efeitos da repercussão geral, do inciso III do §1º do artigo 219 da Lei 6.763/75 do Estado de Minas Gerais.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, reputou constitucional a questão,

**ARE 914045 RG / MG**

vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Gilmar Mendes e Rosa Weber. O Tribunal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Gilmar Mendes e Rosa Weber. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Roberto Barroso. Não se manifestaram os Ministros Gilmar Mendes e Rosa Weber.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
914.045 MINAS GERAIS**

MANIFESTAÇÃO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Trata-se de agravo interposto em face de decisão que inadmitiu recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, cuja ementa se reproduz a seguir:

REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - INSCRIÇÃO DE PRODUTOR RURAL - CONDICIONAMENTO AO PAGAMENTO DE TRIBUTOS - IMPOSSIBILIDADE - RESTRIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL - SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM MANTIDA, COM ALTERAÇÃO DA PARTE DISPOSITIVA - APELAÇÃO PREJUDICADA. 1 - A Administração Fiscal tem à sua disposição meios apropriados e eficazes para a cobrança de seus créditos, não podendo se utilizar de vias oblíquas ou sancionatórias para a satisfação dos débitos que lhes são devidos. 2 O condicionamento do deferimento de inscrição em cadastro de produtor rural, requerida pelo impetrante, à regularização de débitos fiscais constantes em PTAs, constitui óbice à atividade profissional lícita, o que é vedado constitucionalmente, à luz do princípio da livre iniciativa. 3- Sentença concessiva da segurança mantida, com alteração da parte dispositiva. Apelação prejudicada. (fls. 114-119)

Os embargos de declaração foram rejeitados (fls. 126/128 ).

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no artigo 102, III, a, da Constituição Federal,

**ARE 914045 RG / MG**

aponta-se violação aos artigos 5º, XIII; 93, IX; 97; e 170 do Texto Constitucional.

Nas razões recursais, alega-se que o acórdão recorrido violou a cláusula de reserva de plenário, encartada no art. 97 da Carta Constitucional e na Súmula Vinculante 10, pois afastou a aplicação dos artigos 16 da Lei estadual 6.763/75 e 97, §1º, do RICMS/02.

Sustenta-se, ainda, o seguinte:

Não há no caso impedimento ao exercício de atividade comercial, uma vez que não existe qualquer impedimento no sentido de que o recorrido exerça suas atividades, mas sim, a fiel observância da lei. Se, porventura, a situação do recorrido estivesse regular, teria o deferimento da inscrição. (fl. 140)

A Primeira Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais julgou prejudicado o recurso quanto à questão alcançada pelo paradigma AI nº 791.292/PE e negou seguimento às matérias remanescentes com base na jurisprudência do STF.

Interposto agravo nos próprios autos, reiterando-se as razões recursais e atacando os fundamentos da decisão agravada.

É o relatório.

Submeto a matéria ao Plenário Virtual, a fim de que seja analisada a existência de repercussão geral.

Na verdade, verifica-se que os temas hauridos do presente feito são dois, a saber, (i) a necessidade de submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal; e (ii) a constitucionalidade de restrições impostas pelo Estado

**ARE 914045 RG / MG**

ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos.

Nesse sentido, torna-se patente que a controvérsia apresenta relevância nas dimensões jurídica, política, econômica e social da repercussão geral. Por certo, também aqui não ocorre limitação aos interesses jurídicos das partes, porquanto está em xeque um conflito concreto entre direitos fundamentais, dado os interesses juridicamente relevantes e divergentes entre Estado e contribuinte, replicável em uma infinidade de lides jurídicas.

Além disso, veja-se que o Plenário desta Corte já reconheceu a repercussão geral da discussão sobre a observância da cláusula de reserva de plenário na Questão de Ordem proposta no RE 580.108, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (Presidente), DJe 19.12.2008. No entanto, tem-se a necessidade de desenvolvimento do precedente, tendo em conta a própria racionalidade da sistemática da repercussão geral.

Igualmente, o Tribunal Pleno reconheceu a repercussão geral de controvérsia similar, embora mais específica, isto é, a exigência de garantia real ou fidejussória para impressão de documentos fiscais de contribuintes inadimplentes. Trata-se do Tema 31, cujo recurso-paradigma é o RE-RG 565.048, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, DJe 09.10.2014.

Assim sendo, constata-se que o acórdão recorrido não diverge da jurisprudência desta Corte, segundo a qual é inconstitucional a imposição de restrições ao exercício de atividade econômica ou profissional do contribuinte, quando este se encontra em débito para com o Fisco.

A esse respeito, vejam-se os seguintes Enunciados das

**ARE 914045 RG / MG**

Súmulas desta Corte:

Súmula 70 - É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula 323 - É INADMISSÍVEL A APREENSÃO DE MERCADORIAS COMO MEIO COERCITIVO PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS.

Súmula 547 - NÃO É LÍCITO À AUTORIDADE PROIBIR QUE O CONTRIBUINTE EM DÉBITO ADQUIRA ESTAMPILHAS, DESPACHE MERCADORIAS NAS ALFÂNDEGAS E EXERÇA SUAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS.

Cito, ainda, os seguintes precedentes: AI-AgR 623.739, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 26.08.2015; AI-AgR 808.684, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 18.09.2012; RE-AgR 216.983, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 13.11.1998; RE 100.919, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, Primeira Turma, DJ 04.03.1988; AI-AgR 529.106, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 03.02.2006; RE-AgR 787.241, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 25.05.2015, este último assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO LEGISLAÇÃO LOCAL. A apreciação do recurso extraordinário faz-se considerada a Constituição Federal, descabendo interpretar normas locais visando a concluir pelo enquadramento no permissivo do inciso III do artigo 102 da Carta da República. TRIBUTO FISCALIZAÇÃO REGIME ESPECIAL SANÇÃO POLÍTICA INSUBSISTÊNCIA. Surge conflitante com

**ARE 914045 RG / MG**

a Carta da República legislação estadual por meio da qual são impostas restrições ao exercício da atividade econômica ou profissional do contribuinte, quando este se encontra em débito para com o fisco, caracterizada forma oblíqua de cobrança de tributos Verbetes nº 70, 323 e 547 da Súmula do Supremo. Precedentes: Recursos Extraordinários nº 413.782-8/SC e 565.048/RS, ambos de minha relatoria.

No caso concreto, trata-se de um cidadão que teve seu requerimento de inscrição em cadastro de produtor rural indeferido pelo Poder Público, em razão de situação de irregularidade fiscal perante a Administração Tributária. Demais, o fundamento da negativa do pedido se funda no não preenchimento das exigências legais constantes da Lei estadual 6.763/75. Em relação à reserva de plenário, tem-se que a questão constitucional em debate se refere à interpretação do artigo 97 da Constituição Federal, in verbis: Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

No âmbito infraconstitucional, vê-se que tal dispositivo constitucional fora assim conformado pelo Código de Processo Civil de 1973 no parágrafo único do artigo 481: Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão. Aliás, esse comando normativo foi repetido, *ipsis litteris*, no bojo do parágrafo único do artigo 949 do novo Código de Processo Civil de 2015.

**ARE 914045 RG / MG**

Nesse quadro, não houve error in procedendo por parte do Tribunal de origem, uma vez que sua razão de decidir se pautou no Enunciado da Súmula 547 do STF, o que, por óbvio, demandou reiterados julgamentos do Tribunal Pleno para propiciar a cristalização do entendimento jurisprudencial em enunciado sumular.

Assim, as manifestações reiteradas desta Suprema Corte são no sentido de que não viola o artigo 97 do Texto Constitucional, quando existir pronunciamento plenário do STF acerca da matéria de fundo.

Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes: Rcl-AgR 9.299, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 12.02.2015; AI-AgR 607.616, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 1º.10.10; Re-ED 361.829, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 19.03.2010; RE-AgR 876.067, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 22.05.2015; e AR-AgR-segundo 2.105, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 16.10.2013, este último assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO RESCISÓRIA. ART. 485, V, DO CPC. VIOLAÇÃO AO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA. MÉRITO. ISS. ENTIDADES AUTORIZADAS A FUNCIONAR PELO BANCO CENTRAL. LEI COMPLEMENTAR QUE AFASTA A TRIBUTAÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I A obediência à cláusula de reserva de plenário não se faz necessária quando houver orientação consolidada do STF sobre a questão constitucional discutida. II A Lei Complementar federal 56/1987, que institui hipótese de não incidência do ISS sobre atividades desempenhadas por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil foi recepcionada pela Constituição de 1988. III Agravo regimental improvido.

**ARE 914045 RG / MG**

Assim, entende-se que as orientações já expostas devem ser aplicadas ao caso em tela, desta vez na sistemática da repercussão geral, para reconhecer as seguintes teses:

(i) A desnecessidade de submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal, nos termos dos arts. 97 da Constituição Federal e 481, parágrafo único, do CPC;

(ii) A inconstitucionalidade de restrições impostas pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos, na esteira da jurisprudência pacífica desta Corte.

Assim, manifesto-me pela existência de repercussão geral das questões constitucionais debatidas na presente manifestação e pela reafirmação da jurisprudência do STF, nos termos dos arts. 323 e 323-A do RISTF.

Ante o exposto, conheço do agravo para negar seguimento ao recurso extraordinário, para assentar a inconstitucionalidade, incidentalmente e com os efeitos da repercussão geral, do inciso III do §1º do artigo 219 da Lei 6.763/75 do Estado de Minas Gerais.

Publique-se.

Brasília, 25 de setembro de 2015.

Ministro Edson Fachin

Relator

**ARE 914045 RG / MG**

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
914.045 MINAS GERAIS**

**MANIFESTAÇÃO:**

*Ementa:* RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. RESTRIÇÕES A ATIVIDADES ECONÔMICAS EM RAZÃO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS.

1. Possuem caráter constitucional e repercussão geral as seguintes questões: (i) necessidade ou não de observância da cláusula da reserva de plenário quando já houver súmula ou pronunciamento do Plenário do STF sobre a questão; e (ii) a possibilidade ou não de restringir atividades econômicas em razão da existência de débitos tributários.

2. Reafirmação da jurisprudência do Tribunal sobre o tema (i), pela desnecessidade da observância da reserva de plenário nas hipóteses previstas no art. 481, parágrafo único, do CPC.

3. Não reafirmação da jurisprudência sobre o tema (ii), cujas sutilezas devem ser mais bem discutidas em Plenário físico.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO**

1. Trata-se de agravo em recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, assim ementado:

“REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - INSCRIÇÃO DE PRODUTOR RURAL - CONDICIONAMENTO AO PAGAMENTO DE

**ARE 914045 RG / MG**

TRIBUTO - IMPOSSIBILIDADE - RESTRIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL - SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM MANTIDA, COM ALTERAÇÃO DA PARTE DISPOSITIVA - APELAÇÃO PREJUDICADA. 1 - A Administração Fiscal tem à sua disposição meios apropriados e eficazes para a cobrança de seus créditos, não podendo se utilizar de vias oblíquas ou sancionatórias para a satisfação dos débitos que lhes são devidos. 2 - O condicionamento do deferimento de inscrição em cadastro de produtor rural, requerida pelo impetrante, à regularização de débitos fiscais constantes em PTAs, constitui óbice à atividade profissional lícita, o que é vedado constitucionalmente, à luz do princípio da livre iniciativa. 3 - Sentença concessiva da segurança mantida, com alteração da parte dispositiva. Apelação prejudicada.”

2. O recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, III, *a*, da CRFB/1988, aponta violação aos arts. 5º, XIII; 93, IX; 97; e 170, da Constituição. Segundo o relator, Min. Edson Fachin, *“verifica-se que os temas hauridos no presente feito são dois, a saber, (i) a necessidade de submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal; e (ii) a constitucionalidade de restrições impostas ao Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos”*.

3. O eminente relator propõe o reconhecimento do caráter constitucional e da repercussão geral das duas matérias acima relacionadas, bem como a reafirmação da jurisprudência sobre ambos os temas, para assentar as seguintes teses, *in verbis*:

“(i) A desnecessidade de submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal, nos termos dos arts. 97 da Constituição Federal e 481, parágrafo

**ARE 914045 RG / MG**

único, do CPC;

(ii) A inconstitucionalidade de restrições impostas pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos, na esteira da jurisprudência pacífica desta Corte.”

4. Assim, S. Exa. conclui no sentido de conhecer do agravo para negar seguimento ao recurso extraordinário da Fazenda Pública e assentar a inconstitucionalidade, de forma incidental e com efeitos de repercussão geral, do art. 219, § 1º, III, da Lei nº 6.763/1975 do Estado de Minas Gerais, que assim dispõe:

“Art. 219 - Será exigida certidão de débitos tributários negativa nos seguintes casos:

(...)

§ 1º - Nas hipóteses abaixo indicadas não será exigida a apresentação do documento de que trata o *caput* deste artigo, ficando o deferimento do pedido condicionado a estar o requerente em situação que permitiria a emissão de certidão de débitos tributários negativa para com a Fazenda Pública estadual:

(...)

III - nos casos previstos em regulamento, inscrição como contribuinte, alteração cadastral que envolva inclusão ou substituição de sócio e reativação da inscrição estadual;”

**5. Feita esta breve recapitulação, passo à manifestação.**

6. Estou de acordo com o reconhecimento da natureza constitucional e da repercussão geral de ambas as questões suscitadas. Também estou de acordo com a reafirmação da jurisprudência no que diz respeito ao tema (i), isto é, a desnecessidade de observância da cláusula da reserva de plenário quando o acórdão do órgão fracionário estiver de acordo com súmula ou entendimento já manifestado pelo Plenário do

**ARE 914045 RG / MG**

Supremo Tribunal Federal sobre a questão, nos termos do art. 481, parágrafo único, do Código de Processo Civil (norma, aliás, repetida pelo art. 949, parágrafo único, do novo CPC – Lei nº 13.105/2015).

7. No entanto, tenho dúvidas sobre a conveniência de uma reafirmação de jurisprudência nos termos propostos para o tema (ii). Apesar da existência das Súmulas 70, 323 e 547/STF<sup>1</sup>, aprovadas entre 1963 e 1969, a matéria comporta sutilezas que devem ser mais bem discutidas em Plenário físico. Basta observar, *e.g.*, que o Plenário da Corte estipulou parâmetros para o exercício da atividade da indústria do cigarro em caso de inadimplência tributária. A argumentação da empresa recorrente baseava-se precisamente nas três súmulas acima referidas, mas foi rejeitada em julgamento datado de 22.05.2013. Confira-se a ementa:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. SANÇÃO POLÍTICA. NÃO-PAGAMENTO DE TRIBUTO. INDÚSTRIA DO CIGARRO. REGISTRO ESPECIAL DE FUNCIONAMENTO. CASSAÇÃO. DECRETO-LEI 1.593/1977, ART. 2º, II. 1. Recurso extraordinário interposto de acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que reputou constitucional a exigência de rigorosa regularidade fiscal para manutenção do registro especial para fabricação e comercialização de cigarros (DL 1.593/1977, art. 2º, II). 2. Alegada contrariedade à proibição de sanções políticas em matéria tributária, entendidas como qualquer restrição ao direito fundamental de exercício de atividade econômica ou profissional lícita. Violação do art. 170 da Constituição, bem como dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. **3. A orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal rechaça a aplicação de sanção política em matéria tributária.**

---

1 **Súmula 70/STF:** “É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.” **Súmula 323/STF:** “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.” **Súmula 547/STF:** “Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais”.

**ARE 914045 RG / MG**

**Contudo, para se caracterizar como sanção política, a norma extraída da interpretação do art. 2º, II, do Decreto-lei 1.593/1977 deve atentar contra os seguintes parâmetros: (1) relevância do valor dos créditos tributários em aberto, cujo não pagamento implica a restrição ao funcionamento da empresa; (2) manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle do ato de aplicação da penalidade; e (3) manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle da validade dos créditos tributários cujo não-pagamento implica a cassação do registro especial.** 4. Circunstâncias que não foram demonstradas no caso em exame. 5. Recurso extraordinário conhecido, mas ao qual se nega provimento.” (RE 550.769, Rel. Min. Joaquim Barbosa).

8. A propósito, observo que as normas referentes ao registro especial para a indústria do cigarro e para produtores e importadores de biodiesel, que exigem, entre outros requisitos, regularidade tributária, são objeto das ADIs 3.465 e 3.527, ambas atualmente sob a minha relatoria.

9. Em outro julgamento recente (j. 30.10.2013), sujeito ao regime da repercussão geral, o Tribunal considerou válida a exigência de regularidade fiscal para adesão ao Simples Nacional, rejeitando a incidência das Súmulas 70, 323 e 547/STF, invocando, entre outros fundamentos, a proporcionalidade da medida, sua generalidade e a necessidade de assegurar o equilíbrio concorrencial. Confira-se:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Microempresa e empresa de pequeno porte. Tratamento diferenciado. Simples Nacional. Adesão. Débitos fiscais pendentes. Lei Complementar nº 123/06. Constitucionalidade. Recurso não provido. 1. O Simples Nacional surgiu da premente necessidade de se fazer com que o sistema tributário nacional concretizasse as diretrizes constitucionais do favorecimento às microempresas e às empresas de pequeno porte. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006,

**ARE 914045 RG / MG**

em consonância com as diretrizes traçadas pelos arts. 146, III, d, e parágrafo único; 170, IX; e 179 da Constituição Federal, visa à simplificação e à redução das obrigações dessas empresas, conferindo a elas um tratamento jurídico diferenciado, o qual guarda, ainda, perfeita consonância com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia. 2. Ausência de afronta ao princípio da isonomia tributária. O regime foi criado para diferenciar, em iguais condições, os empreendedores com menor capacidade contributiva e menor poder econômico, sendo desarrazoado que, nesse universo de contribuintes, se favoreçam aqueles em débito com os fiscos pertinentes, os quais participariam do mercado com uma vantagem competitiva em relação àqueles que cumprem pontualmente com suas obrigações. **3. A condicionante do inciso V do art. 17 da LC 123/06 não se caracteriza, a priori, como fator de desequilíbrio concorrencial, pois se constitui em exigência imposta a todas as pequenas e as microempresas (MPE), bem como a todos os microempreendedores individuais (MEI), devendo ser contextualizada, por representar também, forma indireta de se reprovar a infração das leis fiscais e de se garantir a neutralidade, com enfoque na livre concorrência. 4. A presente hipótese não se confunde com aquelas fixadas nas Súmulas 70, 323 e 547 do STF, porquanto a espécie não se caracteriza como meio ilícito de coação a pagamento de tributo, nem como restrição desproporcional e desarrazoada ao exercício da atividade econômica. Não se trata, na espécie, de forma de cobrança indireta de tributo, mas de requisito para fins de fruição a regime tributário diferenciado e facultativo.** 5. Recurso extraordinário não provido.” (RE 627.543, Rel. Min. Dias Toffoli)

10. Debate semelhante também se coloca quanto à constitucionalidade do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/1997, incluído pela Lei nº 12.767/2012, que permite o protesto de certidões de dívida ativa, o que se discute na ADI 5.135, sob a minha relatoria.

**ARE 914045 RG / MG**

11. De resto, o caráter genérico da tese que o relator propõe afirmar poderia gerar efeitos muito amplos e não dimensionados adequadamente por este Tribunal. Por exemplo, de acordo com os termos da tese proposta, seria válida a exigência de certidão de regularidade fiscal para participação de empresas em licitações, obtenção de empréstimos em instituições públicas, incentivos fiscais etc.?

12. Portanto, sem propriamente discordar do entendimento do Min. Edson Fachin, considero, no entanto, que o tema (ii) deveria ser melhor debatido em Plenário físico, com todas as suas nuances.

13. Diante do exposto, manifesto-me no sentido do caráter constitucional e da repercussão geral de ambas as questões suscitadas, pela reafirmação da jurisprudência quanto à tese (i), e pela não reafirmação da jurisprudência quanto à tese (ii), para cuja apreciação me reservo em eventual julgamento pelo Plenário físico.

Publique-se.

Brasília, 13 de outubro de 2015

**Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO**

15/10/2015

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
914.045 MINAS GERAIS**

**PRONUNCIAMENTO**

**REPERCUSSÃO GERAL – RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO –  
JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA –  
INADEQUAÇÃO DO INSTITUTO.**

1. O assessor Dr. José Marcos Vieira Rodrigues Filho prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do que discutido no Recurso Extraordinário com Agravo nº 914.045/MG, da relatoria do ministro Edson Fachin, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 25 de setembro de 2015.

O processo revela mandado de segurança impetrado contra o ato mediante o qual o Chefe da Administração Fazendária do Estado de Minas Gerais indeferiu pedido de inscrição em cadastro de produtor rural, em virtude da existência de débitos tributários com o Fisco estadual em nome do impetrante.

A 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, em reexame necessário, confirmou a sentença que implicou o implemento da segurança, modificando apenas a parte dispositiva da decisão, visando adequá-la ao pleito inicial. Julgou prejudicada a apelação interposta pelo Estado. Consignou afrontar a Constituição Federal a previsão, em lei estadual, a condicionar o acolhimento do pedido de inscrição de produtor rural à regularidade fiscal do requerente perante o Fisco, ante os princípios do livre exercício profissional e da livre iniciativa versados no artigo 170 da Carta de 1988. Fez ver, com

**ARE 914045 RG / MG**

fundamento no Verbete nº 547 da Súmula do Supremo, a impossibilidade de a Administração utilizar-se de vias oblíquas ou sancionatórias para a quitação de tributos, em substituição aos meios legais de cobrança dos créditos fiscais. Enfatizou que, embora a garantia do exercício da livre iniciativa não consubstancie direito absoluto, deve-se utilizar o princípio da razoabilidade para harmonizar a interpretação constitucional com o interesse público envolvido no caso concreto. Alterou o dispositivo da sentença, no que se proibiu, de modo amplo, o indeferimento do pedido de inscrição, para restringir o alcance da ordem somente quanto ao óbice alusivo a débitos tributários em aberto.

No exame dos embargos de declaração interpostos, assentou-se não haver violação à cláusula da reserva de plenário quando, em observância verbete da Súmula do Supremo sobre a controvérsia, deixa-se de aplicar norma estadual considerada inconstitucional, diante da exceção contida no parágrafo único do artigo 481 do Código de Processo Civil.

No extraordinário, protocolado com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, o Estado de Minas Gerais argui ofensa aos artigos 5º, inciso XIII, 93, inciso IX, 97 e 170 da Carta da República. Sustenta a negativa de prestação jurisdicional em virtude de não ter sido sanada a omissão apontada nos declaratórios. Aduz transgressão à cláusula de reserva de plenário, porquanto o órgão fracionário do Tribunal de origem teria declarado a inconstitucionalidade de dispositivo de lei estadual sem que existisse pronunciamento definitivo do Supremo acerca da matéria. Sustenta ser inadequado o entendimento veiculado, no acórdão recorrido, atinente ao conteúdo do princípio da livre iniciativa, haja vista o alcance ilimitado que lhe foi conferido. Frisa encontrar-se o Poder Público autorizado a estabelecer limitações ao exercício de atividade econômica, nos termos do parágrafo único do

**ARE 914045 RG / MG**

artigo 170 da Lei Fundamental. Salienta a legitimidade do ato impugnado, editado com base nos artigos 16, inciso IV, da Lei estadual nº 6.763/75 e 99, § 1º, do Decreto estadual nº 43.080/02. Enfatiza que a exigência de regularidade fiscal para o deferimento do pedido de inscrição de produtor rural não constitui forma indireta de cobrança de tributo, mas instrumento hábil a coibir o desrespeito às instituições do Estado. Assinala a ocorrência de violação ao princípio da livre concorrência, porquanto o entendimento adotado na decisão recorrida favorece as empresas que não cumprem obrigações tributárias, em detrimento das que o fazem. Esclarece haver débitos fiscais em nome da empresa na qual o impetrante é sócio e cujas atividades foram encerradas de forma irregular.

Sob o ângulo da repercussão geral, anota que a matéria versada no recurso ultrapassa os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante do ponto de vista econômico e jurídico. Afirma estar em discussão, no processo, a existência, ou não, de princípios constitucionais incondicionados e ilimitados, capazes de garantir aos particulares o exercício de atividades econômicas independentemente da observância a preceitos legais voltados à prevalência do interesse público e do Estado Democrático.

O recorrido, apesar de intimado, não apresentou contrarrazões.

Diante da inadmissão do extraordinário na origem, foi interposto agravo, no qual se pleiteia a sequência do recurso.

Eis o pronunciamento do ministro Edson Fachin, no sentido de reafirmar a jurisprudência do Supremo:

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Trata-se de agravo interposto em face de decisão que inadmitiu recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de

**ARE 914045 RG / MG**

Justiça do Estado de Minas Gerais, cuja ementa se reproduz a seguir:

REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - INSCRIÇÃO DE PRODUTOR RURAL - CONDICIONAMENTO AO PAGAMENTO DE TRIBUTOS - IMPOSSIBILIDADE - RESTRIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL - SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM MANTIDA, COM ALTERAÇÃO DA PARTE DISPOSITIVA - APELAÇÃO PREJUDICADA. 1 - A Administração Fiscal tem à sua disposição meios apropriados e eficazes para a cobrança de seus créditos, não podendo se utilizar de vias oblíquas ou sancionatórias para a satisfação dos débitos que lhes são devidos. 2 O condicionamento do deferimento de inscrição em cadastro de produtor rural, requerida pelo impetrante, à regularização de débitos fiscais constantes em PTAs, constitui óbice à atividade profissional lícita, o que é vedado constitucionalmente, à luz do princípio da livre iniciativa. 3- Sentença concessiva da segurança mantida, com alteração da parte dispositiva. Apelação prejudicada. (fls. 114-119)

Os embargos de declaração foram rejeitados (fls. 126/128 ).

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no artigo 102, III, a, da Constituição Federal, aponta-se violação aos artigos 5º, XIII; 93, IX; 97; e 170 do Texto Constitucional.

Nas razões recursais, alega-se que o acórdão recorrido violou a cláusula de reserva de plenário, encartada no art. 97 da Carta Constitucional e na Súmula Vinculante 10, pois afastou a aplicação dos artigos 16 da Lei estadual 6.763/75 e 97, §1º, do RICMS/02.

**ARE 914045 RG / MG**

Sustenta-se, ainda, o seguinte:

Não há no caso impedimento ao exercício de atividade comercial, uma vez que não existe qualquer impedimento no sentido de que o recorrido exerça suas atividades, mas sim, a fiel observância da lei. Se, porventura, a situação do recorrido estivesse regular, teria o deferimento da inscrição. (fl. 140)

A Primeira Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais julgou prejudicado o recurso quanto à questão alcançada pelo paradigma AI nº 791.292/PE e negou seguimento às matérias remanescentes com base na jurisprudência do STF.

Interposto agravo nos próprios autos, reiterando-se as razões recursais e atacando os fundamentos da decisão agravada.

É o relatório.

Submeto a matéria ao Plenário Virtual, a fim de que seja analisada a existência de repercussão geral.

Na verdade, verifica-se que os temas hauridos do presente feito são dois, a saber, (i) a necessidade de submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal; e (ii) a constitucionalidade de restrições impostas pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos.

Nesse sentido, torna-se patente que a controvérsia apresenta relevância nas dimensões jurídica, política, econômica e social da repercussão geral. Por certo, também aqui não ocorre limitação aos interesses jurídicos das partes, porquanto está em xeque um conflito concreto entre direitos fundamentais, dado os interesses

**ARE 914045 RG / MG**

juridicamente relevantes e divergentes entre Estado e contribuinte, replicável em uma infinidade de lides jurídicas.

Além disso, veja-se que o Plenário desta Corte já reconheceu a repercussão geral da discussão sobre a observância da cláusula de reserva de plenário na Questão de Ordem proposta no RE 580.108, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (Presidente), DJe 19.12.2008. No entanto, tem-se a necessidade de desenvolvimento do precedente, tendo em conta a própria racionalidade da sistemática da repercussão geral.

Igualmente, o Tribunal Pleno reconheceu a repercussão geral de controvérsia similar, embora mais específica, isto é, a exigência de garantia real ou fidejussória para impressão de documentos fiscais de contribuintes inadimplentes. Trata-se do Tema 31, cujo recurso-paradigma é o RE-RG 565.048, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, DJe 09.10.2014.

Assim sendo, constata-se que o acórdão recorrido não diverge da jurisprudência desta Corte, segundo a qual é inconstitucional a imposição de restrições ao exercício de atividade econômica ou profissional do contribuinte, quando este se encontra em débito para com o Fisco.

A esse respeito, vejam-se os seguintes Enunciados das Súmulas desta Corte:

Súmula 70 - É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula 323 - É INADMISSÍVEL A APREENSÃO DE MERCADORIAS COMO MEIO COERCITIVO PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS.

Súmula 547 - NÃO É LÍCITO À AUTORIDADE

**ARE 914045 RG / MG**

PROIBIR QUE O CONTRIBUINTE EM DÉBITO ADQUIRA ESTAMPILHAS, DESPACHE MERCADORIAS NAS ALFÂNDEGAS E EXERÇA SUAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS.

Cito, ainda, os seguintes precedentes: AI-AgR 623.739, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 26.08.2015; AI-AgR 808.684, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 18.09.2012; RE-AgR 216.983, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 13.11.1998; RE 100.919, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, Primeira Turma, DJ 04.03.1988; AI-AgR 529.106, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 03.02.2006; RE-AgR 787.241, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 25.05.2015, este último assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - LEGISLAÇÃO LOCAL. A apreciação do recurso extraordinário faz-se considerada a Constituição Federal, descabendo interpretar normas locais visando a concluir pelo enquadramento no permissivo do inciso III do artigo 102 da Carta da República. TRIBUTO FISCALIZAÇÃO REGIME ESPECIAL SANÇÃO POLÍTICA INSUBSISTÊNCIA. Surge conflitante com a Carta da República legislação estadual por meio da qual são impostas restrições ao exercício da atividade econômica ou profissional do contribuinte, quando este se encontra em débito para com o fisco, caracterizada forma oblíqua de cobrança de tributos Verbetes nº 70, 323 e 547 da Súmula do Supremo. Precedentes: Recursos Extraordinários nº 413.782-8/SC e 565.048/RS, ambos de minha relatoria.

**ARE 914045 RG / MG**

No caso concreto, trata-se de um cidadão que teve seu requerimento de inscrição em cadastro de produtor rural indeferido pelo Poder Público, em razão de situação de irregularidade fiscal perante a Administração Tributária. Demais, o fundamento da negativa do pedido se funda no não preenchimento das exigências legais constantes da Lei estadual 6.763/75.

Em relação à reserva de plenário, tem-se que a questão constitucional em debate se refere à interpretação do artigo 97 da Constituição Federal, *in verbis*: Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

No âmbito infraconstitucional, vê-se que tal dispositivo constitucional fora assim conformado pelo Código de Processo Civil de 1973 no parágrafo único do artigo 481: Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão. Aliás, esse comando normativo foi repetido, *ipsis litteris*, no bojo do parágrafo único do artigo 949 do novo Código de Processo Civil de 2015.

Nesse quadro, não houve *error in procedendo* por parte do Tribunal de origem, uma vez que sua razão de decidir se pautou no Enunciado da Súmula 547 do STF, o que, por óbvio, demandou reiterados julgamentos do Tribunal Pleno para propiciar a cristalização do entendimento jurisprudencial em enunciado sumular.

Assim, as manifestações reiteradas desta Suprema Corte são no sentido de que não viola o artigo 97 do Texto Constitucional, quando existir pronunciamento plenário do STF acerca da matéria de fundo.

Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

**ARE 914045 RG / MG**

Rcl-AgR 9.299, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 12.02.2015; AI-AgR 607.616, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 1º.10.10; Re-ED 361.829, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 19.03.2010; RE-AgR 876.067, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 22.05.2015; e AR-AgR-segundo 2.105, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 16.10.2013, este último assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO RESCISÓRIA. ART. 485, V, DO CPC. VIOLAÇÃO AO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA. MÉRITO. ISS. ENTIDADES AUTORIZADAS A FUNCIONAR PELO BANCO CENTRAL. LEI COMPLEMENTAR QUE AFASTA A TRIBUTAÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - A obediência à cláusula de reserva de plenário não se faz necessária quando houver orientação consolidada do STF sobre a questão constitucional discutida. II - A Lei Complementar federal 56/1987, que institui hipótese de não incidência do ISS sobre atividades desempenhadas por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil foi recepcionada pela Constituição de 1988. III - Agravo regimental improvido.

Assim, entende-se que as orientações já expostas devem ser aplicadas ao caso em tela, desta vez na sistemática da repercussão geral, para reconhecer as seguintes teses:

(i) A desnecessidade de submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal, nos termos dos arts. 97 da Constituição

**ARE 914045 RG / MG**

Federal e 481, parágrafo único, do CPC;

(ii) A inconstitucionalidade de restrições impostas pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos, na esteira da jurisprudência pacífica desta Corte.

Assim, manifesto-me pela existência de repercussão geral das questões constitucionais debatidas na presente manifestação e pela reafirmação da jurisprudência do STF, nos termos dos arts. 323 e 323-A do RISTF.

Ante o exposto, conheço do agravo para negar seguimento ao recurso extraordinário, para assentar a inconstitucionalidade, incidentalmente e com os efeitos da repercussão geral, do inciso III do §1º do artigo 219 da Lei 6.763/75 do Estado de Minas Gerais.

Publique-se.

Brasília, 25 de setembro de 2015.

Ministro Edson Fachin

Relator

2. Em reiterados pronunciamentos, o Supremo já analisou as questões versadas no extraordinário, vindo a assentar não só a dispensa da reserva de Plenário, quando o colegiado de origem declara, com base em verbete da Súmula deste Tribunal, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, mas também a invalidade das restrições ao exercício de atividade profissional como forma de cobrança indireta de tributos. Vale frisar que esse último tema é, até mesmo, objeto dos Verbetes nº 70, nº 323 e nº 547 da Súmula.

A repercussão geral foi criada pela Emenda Constitucional nº 45/04 com o propósito de reduzir a sobrecarga de trabalho do Supremo. A inserção, no sistema eletrônico, de matérias pacificadas na jurisprudência contraria a finalidade do instituto, considerado o estrangulamento da

**ARE 914045 RG / MG**

pauta do Plenário físico. Apenas para se ter uma ideia da ordem de grandeza do problema, em 2014, foi reconhecida a repercussão geral, para posterior apreciação do mérito recursal pelo colegiado, em 35 processos. Acrescente-se que o estoque de temas com repercussão geral admitida e pendente de exame conta com mais de 320 casos.

O quadro revela a impropriedade da inclusão do processo no Plenário Virtual.

3. Pronuncio-me pela inadequação do instituto da repercussão geral.

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente, inclusive quanto aos processos que, no Gabinete, tratem de idêntica controvérsia.

5. Publiquem.

Brasília, 13 de outubro de 2015.

Ministro MARCO AURÉLIO  
Relator