

21/02/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836 AMAZONAS

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. INCS. I E II, PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 115 DA LEI COMPLEMENTAR N. 19/1997 DO AMAZONAS. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO - ITCMD. HIPÓTESES DE TER O DOADOR DOMICÍLIO OU RESIDÊNCIA NO EXTERIOR (INC. III DO § 1º DO ART. 155, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). NECESSIDADE DE PRÉVIA REGULAMENTAÇÃO POR LEI COMPLEMENTAR. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DE EFEITOS.*

1. É vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses mencionadas no inc. III do § 1º do art. 155 da Constituição da República sem a edição da lei complementar exigida pelo dispositivo constitucional. Precedentes.

2. Os Estados e o Distrito Federal não dispõem de competência legislativa em matéria tributária para suprir a ausência dessa lei complementar, pois trata-se de diploma necessário à fixação nacional da exata competência dos Estados. Precedentes.

3. Atribuição de eficácia ex nunc a este julgamento, a contar da publicação do acórdão do Recurso Extraordinário n. 851.108 (20.4.2021), ressalvando as ações judiciais pendentes de conclusão até esse marco temporal, nas quais se discuta: a) a qual Estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; b) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.

ADI 6836 / AM

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os incs. I e II, parágrafo único do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997, do Amazonas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **julgar procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar inconstitucionais os incs. I e II, parágrafo único do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997 do Amazonas, e atribuir a este julgamento eficácia *ex nunc* a contar da publicação do acórdão do Recurso Extraordinário n. 851.108 (20.4.2021), ressaltando as ações judiciais pendentes de conclusão até esse marco temporal, nas quais se discuta: a) a qual Estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; b) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente, nos termos do voto ora reajustado da Relatora. Sessão Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022.**

Brasília, 22 de fevereiro de 2022.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

15/09/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836 AMAZONAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO AMAZONAS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada, em 30.4.2021, pelo Procurador-Geral da República contra os incs. I e II e o parágrafo único do art. 115 da Lei Complementar n. 19, de 29.12.1997, do Amazonas por alegada contrariedade ao inc. I e al. *a* do inc. III do art. 146 e ao inc. III do § 1º do art. 155 da Constituição da República.

Tem-se nas normas impugnadas:

*“Art. 115. O imposto é devido ao Estado do Amazonas:
Parágrafo único - O disposto neste artigo aplica-se ainda, às seguintes hipóteses:
I - quando o doador tiver domicílio ou residência no Exterior;
II - quando o ‘de cujus’ possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no Exterior.”*

O autor narra que, nas normas impugnadas, *“ao instituírem imposto sobre transmissão causa mortis ou de doação de quaisquer bens ou direitos ITCMD nas hipóteses em que o doador tiver domicílio ou residência no exterior,*

ADI 6836 / AM

bem como naquelas em que o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no exterior, terminaram por vulnerar os arts. 146, I e III, a, e 155, § 1º, III, da Constituição Federal, os quais impedem que estados e Distrito Federal efetuem unilateralmente a cobrança de ITCMD nas hipóteses acima elencadas, sem prévia disciplina em lei complementar federal” (fl. 2, e-doc. 1).

Afirma que “a questão constitucional objeto desta ação direta já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 851.108/SP (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19.4.2021)” (fl. 3, e-doc. 1).

Assevera que, “naquele recurso extraordinário, paradigma de repercussão geral (Tema 825), a Corte discutiu se os estados-membros e o Distrito Federal poderiam ou não fazer uso de sua competência legislativa plena, com base no art. 24, § 3º, da Constituição Federal e no art. 34, § 3º, do ADCT, para instituir imposto sobre transmissão causa mortis ou doação de quaisquer bens ou direitos ITCMD nas hipóteses elencadas no art. 155, § 1º, III, da CF, diante da ausência de edição da lei complementar federal mencionada no dispositivo constitucional” (fl. 3, e-doc. 1).

Alega que, “no julgado, o Tribunal concluiu que é vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a intervenção da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional” (fl. 3, e-doc. 1).

Ressalta que “o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 851.108/SP, conquanto de observância cogente pelos órgãos do Poder Judiciário por constituir paradigma de repercussão geral, não vincula a atuação de órgãos das administrações públicas estaduais e distrital, mormente quando houver lei estadual ou distrital disciplinadora da cobrança do ITCMD nas hipóteses elencadas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal, como é o caso dos dispositivos normativos questionados nesta ação direta” (fl. 4, e-doc. 1).

ADI 6836 / AM

Pondera que *“a decisão proferida no RE 851.108/SP não ocasionou a suspensão da eficácia nem a declaração de invalidade abstrata dos dispositivos legais impugnados nesta ação direta, resultado que só pode ser alcançado por meio dos instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade disponíveis no ordenamento jurídico”* (fl. 6, e-doc. 1).

Defende ser *“cabível, portanto, esta ação direta, que se dirige a extirpar do mundo jurídico dispositivos legais editados em desacordo com o art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal e, com isso, impedir que órgãos da administração pública exijam ITCMD nas hipóteses elencadas na norma constitucional, sem prévia edição de lei complementar federal”* (fl. 6, e-doc. 1).

Argumenta que, *“como as hipóteses do art. 155, § 1º, III, da CF envolvem a cobrança de ITCMD correlacionado a pessoas residentes ou domiciliadas, bens situados ou procedimentos ocorridos no exterior, há possibilidade real de que estados e Distrito Federal, caso instituam o tributo unilateralmente, adotem critérios variados e conflitantes de cobrança e, com isso, ocasionem bitributação e conflitos de competência tributária entre entes federativos”* (fl. 10, e-doc. 1).

Assevera *“ser inviável que estados e Distrito Federal instituam ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da CF, enquanto não for editada a lei complementar federal nele mencionada, sob pena de afronta a esse dispositivo e também ao art. 146, I e III, a, da CF”* (fl. 11, e-doc. 1).

Acrescenta que, *“no julgamento do mencionado RE 851.108/SP, a Corte entendeu por bem adotar a técnica da modulação quanto ao tema da inexigibilidade, ante a ausência de lei complementar nacional, do ITCMD sobre doações ou bens oriundos de herança provenientes do exterior (...). No ver da Procuradoria-Geral da República, caso seja acolhido o pedido ao final deduzido nesta ação, é recomendável adotar-se a mesma solução relativamente aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade”* (fl. 16, e-doc. 1).

ADI 6836 / AM

Afirma estar demonstrado o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* para o deferimento da medida cautelar ao argumento de que “a *plausibilidade jurídica do pedido* (*fumus boni iuris*) está *suficientemente caracterizada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram robusto amparo na recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O perigo na demora* (*periculum in mora*) *decorre da circunstância de que, enquanto não for suspensa a eficácia das normas impugnadas, há possibilidade real de que órgãos da administração tributária continuem a exigir ITCMD nas hipóteses elencadas no art. 155, § 1º, III, da CF, mesmo inexistindo a lei complementar federal nela referenciada, ocasionando riscos concretos de bitributação e de conflitos de competência entre entes federativos*” (fls. 16-17, e-doc. 1).

Requer medida cautelar para “*suspensão da eficácia das normas questionadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999*” (fl. 18, e-doc. 1).

No mérito, pede seja julgado “*procedente o pedido para declarar, com efeitos ex nunc, a inconstitucionalidade do art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar 19/1997 do Estado do Amazonas*” (fl. 18, e-doc. 1).

2. Em 23.6.2021, adotei o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 6).

Nas informações prestadas, o Governador do Amazonas asseverou que “*os dispositivos legais impugnados (...) encontram-se vigentes desde o ano de 1997, ou seja, regulam, há mais de 20 anos, a transmissão de bens por doação, ou causa mortis, quando os beneficiários sejam domiciliados no Estado, sem qualquer questionamento de sua constitucionalidade, neste Tribunal, em sede jurisdicional constitucional abstrata. Sobre estes casos, em que verificado longo intervalo entre a edição da lei impugnada e o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal tem histórica e consolidada jurisprudência no sendo da inexistência de perigo da demora (...). Indispensável destacar que houve, no julgamento da referida repercussão geral, na qual se*

ADI 6836 / AM

baseia a inicial, modulação de efeitos da decisão 'atribuindo-lhe eficácia ex nunc, a contar da publicação do acórdão em questão, ressalvando as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo momento, nas quais se discuta: (1) a qual Estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; e (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente'. É indispensável que, caso haja julgamento no mesmo sentido do decidido em sede de repercussão geral, haja a modulação dos efeitos da norma do Estado do Amazonas, com eficácia 'ex nunc', a contar da publicação do acórdão que julgar a presente ADI" (e-doc. 12 – grifos nossos).

O Advogado-Geral da União manifestou pela procedência do pedido, em parecer cuja ementa se transcreve:

"Tributário. Artigo 115, parágrafo único, incisos I e II, da Lei Complementar nº 19/1997 do Estado do Amazonas, que institui o Código Tributário desse ente federativo. É vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo citado dispositivo constitucional. Referidos entes federados não dispõem de competência legislativa em matéria tributária para suprir a ausência dessa lei complementar, pois trata-se de diploma necessário à fixação nacional da exata competência dos Estados. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo autor." (e-doc. 17)

O Procurador-Geral da República reiterou *"as razões lançadas na petição inicial, manifestando-se pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido, para que seja declarado inconstitucional, com efeitos ex nunc, o art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar 19/1997 do Estado do Amazonas"* (e-doc. 20 – grifos nossos).

O Presidente da Assembleia Legislativa, intimado a prestar informações pelo Ofício n.1430/2021 deste Supremo Tribunal Federal, não apresentou manifestação nos autos (e-doc. 15).

ADI 6836 / AM

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Senhores Ministros, nos termos do inc. I do art. 87 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal.

15/09/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836 AMAZONAS

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Como relatado, o autor sustenta que as normas impugnadas previstas nos incs. I e II, parágrafo único do art. 115 da Lei Complementar n. 19, de 29.12.1997, do Amazonas, pelas quais instituiu-se a cobrança de Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD quando o doador ou o falecido era residente ou domiciliado no exterior ou quando o de *cujus* possuía bens ou teve o seu inventário processado no exterior, ofendem o inc. I, al. *a* do inc. III do art. 146 e inc. III do § 1º do art. 155 da Constituição da República. Anota inexistir lei complementar nacional a regular a matéria. Afirma que esse tema teria sido objeto de julgamento deste Supremo Tribunal Federal, em recurso com repercussão geral (Recurso Extraordinário n. 851.108/SP, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 19.4.2021).

2. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 851.108/SP, paradigma de repercussão geral (Tema 825), este Supremo Tribunal Federal, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Ministro Dias Toffoli, concluiu pela impossibilidade de Estados e Distrito Federal exercerem a competência legislativa plena, nos termos do § 3º do art. 24 da Constituição da República, e no § 3º do art. 34 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, para a instituição do imposto de transmissão causa mortis e doação - ITCMD, nas hipóteses previstas na al. *a* do inc. III do § 1º do art. 155 (*“doador tiver domicílio ou residência no exterior”*) e al. *b* (*“o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior”*). Concluiu-se, então, que a matéria dependeria de prévia regulamentação por Lei Complementar nacional.

ADI 6836 / AM

Naquele precedente, fixou-se a tese de ser “vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, 1º, III, da Constituição Federal sem a intervenção da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional”. Tem-se na ementa daquele julgado:

“EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Competência suplementar dos estados e do Distrito Federal. Artigo 146, III, a, CF. Normas gerais em matéria de legislação tributária. Artigo 155, I, CF. ITCMD. Transmissão causa mortis. Doação. Artigo 155, § 1º, III, CF. Definição de competência. Elemento relevante de conexão com o exterior. Necessidade de edição de lei complementar. Impossibilidade de os estados e o Distrito Federal legislarem supletivamente na ausência da lei complementar definidora da competência tributária das unidades federativas. 1. Como regra, no campo da competência concorrente para legislar, inclusive sobre direito tributário, o art. 24 da Constituição Federal dispõe caber à União editar normas gerais, podendo os estados e o Distrito Federal suplementar aquelas, ou, inexistindo normas gerais, exercer a competência plena para editar tanto normas de caráter geral quanto normas específicas. Sobreindo norma geral federal, fica suspensa a eficácia da lei do estado ou do Distrito Federal. Precedentes. 2. Ao tratar do Imposto sobre transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), o texto constitucional já fornece certas regras para a definição da competência tributária das unidades federadas (estados e Distrito Federal), determinando basicamente duas regras de competência, de acordo com a natureza dos bens e direitos: é competente a unidade federada em que está situado o bem, se imóvel; é competente a unidade federada onde se processar o inventário ou arrolamento ou onde tiver domicílio o doador, relativamente a bens móveis, títulos e créditos. 3. A combinação do art. 24, I, § 3º, da CF, com o art. 34, § 3º, do ADCT dá amparo constitucional à legislação supletiva dos estados na edição de lei complementar que discipline o ITCMD, até que sobrevenham as normas gerais da União a que se refere o art. 146, III, a, da Constituição Federal. De igual modo, no uso da competência privativa, poderão os estados e o Distrito Federal, por meio de lei ordinária, instituir o ITCMD no âmbito local, dando ensejo à

ADI 6836 / AM

cobrança válida do tributo, nas hipóteses do § 1º, incisos I e II, do art. 155. 4. Sobre a regra especial do art. 155, § 1º, III, da Constituição, é importante atentar para a diferença entre as múltiplas funções da lei complementar e seus reflexos sobre eventual competência supletiva dos estados. Embora a Constituição de 1988 atribua aos estados a competência para a instituição do ITCMD (art. 155, I), também a limita ao estabelecer que cabe a lei complementar – e não a leis estaduais – regular tal competência em relação aos casos em que o “de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no exterior” (art. 155, § 1º, III, b). 5. Prescinde de lei complementar a instituição do imposto sobre transmissão causa mortis e doação de bens imóveis – e respectivos direitos –, móveis, títulos e créditos no contexto nacional. Já nas hipóteses em que há um elemento relevante de conexão com o exterior, a Constituição exige lei complementar para se estabelecerem os elementos de conexão e fixar a qual unidade federada caberá o imposto. 6. O art. 4º da Lei paulista nº 10.705/00 deve ser entendido, em particular, como de eficácia contida, pois ele depende de lei complementar para operar seus efeitos. Antes da edição da referida lei complementar, descabe a exigência do ITCMD a que se refere aquele artigo, visto que os estados não dispõem de competência legislativa em matéria tributária para suprir a ausência de lei complementar nacional exigida pelo art. 155, § 1º, inciso III, CF. A lei complementar referida não tem o sentido único de norma geral ou diretriz, mas de diploma necessário à fixação nacional da exata competência dos estados. 7. Recurso extraordinário não provido. 8. Tese de repercussão geral: “É vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional”. 9. Modulam-se os efeitos da decisão, atribuindo a eles eficácia ex nunc, a contar da publicação do acórdão em questão, ressaltando as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo momento, nas quais se discuta: (1) a qual estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; e (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.”

ADI 6836 / AM

4. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.821, o Plenário deste Supremo Tribunal referendou a Medida Cautelar deferida monocraticamente pelo Ministro Alexandre de Moraes, Relator, para suspenderem-se normas do Maranhão, pelas quais fixada a instituição de imposto sobre transmissão *causa mortis* ou de doação de quaisquer bens ou direitos – ITCMD em situação na qual o doador tivesse domicílio ou residência no exterior. É a ementa do acórdão:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ART. 10, § 2º, II, DA LEI 7.799/2002 DO ESTADO DO MARANHÃO. INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS OU DE DOAÇÃO DE QUAISQUER BENS OU DIREITOS – ITCMD. HIPÓTESES EM QUE O DOADOR TIVER DOMICÍLIO OU RESIDÊNCIA NO EXTERIOR (ART. 155, § 1º, III, DA CF). COMPETÊNCIA PLENA DOS ENTES FEDERADOS ANTE A AUSÊNCIA DE NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO (ART. 24, § 3º, DA CF; ART. 34, § 3º, DO ADCT) AFASTADA NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 851.108/SP. NECESSIDADE DE PRÉVIA REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL. RISCO DE EXIGÊNCIA DO IMPOSTO PELA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO DISPOSITIVO IMPUGNADO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A competência legislativa concorrente, a qual inclui também normas de natureza tributária, cria o denominado ‘condomínio legislativo’ entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e, aos segundos, o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). Precedentes. 2. Diante da omissão da União em exercer seu munus constitucional em matéria tributária, admite-se o exercício da competência plena pelos entes federados, ressalvada posterior suspensão da eficácia dos pontos em que houver

ADI 6836 / AM

contrariedade com superveniente legislação de âmbito nacional. Precedentes. 3. Nada obstante, e ressalvado meu convencimento, no julgamento do Recurso Extraordinário 851.108/SP (Tema 825), o TRIBUNAL concluiu ser “vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional”. 4. O risco de que a administração tributária local continue a exigir ITCMD nas hipóteses do art. 155, § 3º, III, da Constituição Federal, fundamenta a suspensão da eficácia do inciso II do § 2º do art. 106 da Lei 7.799/2002 do Estado do Maranhão, de modo a impedir eventual afronta à atual interpretação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 5. Medida cautelar referendada” (ADI 6821 MC-Ref, Plenário, DJe 17.6.2021)

Também em recentes julgamentos (Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 6.824 e 6.826), o Plenário desse Supremo Tribunal, em sessão virtual, por decisão unânime, referendou as medidas cautelares deferidas pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes para suspender os efeitos de normas análogas às impugnadas nesta ação, sendo aquelas do Estado do Rio de Janeiro e de Rondônia.

No voto condutor proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.826, o Ministro Alexandre de Moraes assinalou:

“(…) no julgamento do Recurso Extraordinário 851.108/SP, paradigma de repercussão geral (Tema 825), este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por maioria e nos termos do voto reajustado do Relator, o eminente Min. DIAS TOFFOLI, concluiu pela impossibilidade de os Estados-Membros e o Distrito Federal usarem da competência legislativa plena, com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição Federal e no art. 34, § 3º, das suas disposições transitórias, para a instituição do ITCMD nas hipóteses previstas no art. 155, § 1º, III, alíneas a (“ doador tiver domicílio ou residência no exterior ”) e b (“ o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior ”), casos em que ficaria ela condicionada à prévia regulamentação mediante Lei Complementar

ADI 6836 / AM

Federal. No referido precedente, fixou-se a tese de que “é vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, 1º, III, da Constituição Federal sem a intervenção da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional” (...) Nesse contexto, considerada a recente posição firmada pelo TRIBUNAL no julgamento do referido Recurso Extraordinário, faz-se necessário suprimir, até o julgamento final da demanda, o eventual risco de que os órgãos da administração tributária do Estado do Rio de Janeiro continuem a exigir o ITCMD nas hipóteses do art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal, mesmo sem a edição de Lei Complementar, de modo a impedir eventual afronta à atual interpretação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em relação ao dispositivo constitucional em questão. Diante do exposto, reiterando os fundamentos da decisão monocrática que proferi, VOTO no sentido de REFERENDAR A MEDIDA CAUTELAR concedida, para suspender a eficácia do art. 5º, II, da Lei 7.174/2015, do Estado do Rio de Janeiro.”

5. Portanto, conforme reconhecido por este Supremo Tribunal, nos precedentes antes mencionados, é vedado aos Estados-membros e ao Distrito Federal instituir imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos se o doador tiver domicílio ou residência no exterior, tampouco se o de *cujus* possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior, sem prévia edição de lei complementar nacional que regulamente a competência para a sua instituição.

6. Na espécie vertente, as normas impugnadas instituem a cobrança de imposto de transmissão *causa mortis* e de doação de quaisquer bens ou direitos - ITCMD quando o doador ou de *cujus* era residente ou domiciliado no exterior ou quando o de *cujus* possuía bens ou teve o seu inventário processado no exterior, mesmo ausente prévia disciplina em lei complementar federal.

7. A Constituição da República, ao tratar dos tributos de competência

ADI 6836 / AM

dos Estados e do Distrito Federal, prevê, em relação ao imposto de transmissão *causa mortis* e de doação de quaisquer bens ou direitos - ITCMD, hipóteses pelas quais podem causar eventuais conflitos de competência entre os entes federados.

No caso de transmissões patrimoniais ocorridas em território nacional, o texto constitucional prescreve que, quanto a bens imóveis e respectivos direitos, é da competência do ente federado da situação do bem e, cuidando-se de bens móveis, títulos e créditos, compete ao ente no qual se processar o inventário ou o arrolamento, ou no qual tiver domicílio o doador.

Entretanto, o constituinte optou por atribuir à lei complementar nacional a regulamentação da competência para a instituição do imposto em exame, quando houver elemento de conexão pelo qual possa decorrer tributação em País estrangeiro.

De se conferir o disposto no inc. I e incs. I, II e III do § 1º do art. 155 da Constituição da República:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; (...)

§ 1º O imposto previsto no inciso I: I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal

II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III - terá competência para sua instituição regulada por lei complementar:

a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;

b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;”

ADI 6836 / AM

A lei complementar de que trata o dispositivo constitucional transcrito não foi editada. Assim, não podem os Estados e o Distrito Federal tributar situações especificamente ressalvadas pela Constituição da República.

8. Ressalte-se, não se aplicar, na espécie, o disposto no § 3º do art. 24 da Constituição, pelo qual se prescreve que *“inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”*.

Na ausência de normas gerais pelas quais definidos os fatos geradores, as bases de cálculo e os contribuintes, consoante al. *a* da inc. III do art. 146 da Constituição, permite-se aos Estados e ao Distrito Federal legislar supletivamente.

Entretanto, essa competência supletiva restringe-se ao atendimento das peculiaridades do ente. Essa atribuição não se estende ao tratamento de matéria tributária que envolva conflito e interferência entre entes federados.

9. Constata-se, assim, que os incs. I e II, parágrafo único do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997 do Amazonas contrariam o inc. I e al. *a* do inc. III do art. 146 e ao inc. III do § 1º do art. 155 da Constituição da República, estando eivado de nulidade.

10. Pelo princípio da segurança jurídica, considerando-se o período de vigência da lei complementar amazonense aqui examinada, propõe-se a atribuição de efeitos *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/1999, para que sejam resguardados atos praticados sob a égide das normas impugnadas, as quais produziram efeitos por mais largo período.

No precedente estabelecido no Recurso Extraordinário n. 851.108,

ADI 6836 / AM

foram modulados os efeitos da decisão no seguinte sentido:

"9. Modulam-se os efeitos da decisão, atribuindo a eles eficácia ex nunc, a contar da publicação do acórdão em questão, ressalvando as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo momento, nas quais se discuta: (1) a qual estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; e (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente" (Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 19.4.2021)

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.826, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, a medida cautelar foi deferida com efeitos *ex nunc*, nos termos do §1º do art. 11 da Lei n. 9.868/1999 e referendada nos exatos termos pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal.

Portanto, consideradas as circunstâncias fáticas e suas repercussões sociais e jurídicas, concluo adequada a modulação de modo a equalizar o julgado conforme os imperativos de segurança jurídica e do excepcional interesse público.

Em voto apresentado na sessão virtual iniciada em 3.9.2021, propus a declaração de inconstitucionalidade com eficácia *ex nunc*, a partir da publicação da ata deste julgamento.

Entretanto, tendo em vista as considerações trazidas nos votos divergentes proferidos pelos Ministros Roberto Barroso, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, **reajusto o voto antes prolatado para propor a modulação de efeitos nos termos do que decidido por este Supremo Tribunal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 851.108.**

11. Pelo exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucionais os incs. I e II,

ADI 6836 / AM

parágrafo único do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997, do Amazonas.

Proponho seja atribuído a este julgamento eficácia *ex nunc* a contar da publicação do acórdão do Recurso Extraordinário n. 851.108 (20.4.2021), ressaltando as ações judiciais pendentes de conclusão até esse marco temporal, nas quais se discuta: *a*) a qual Estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; *b*) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.

15/09/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836 AMAZONAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO AMAZONAS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ITCMD. LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE INSTITUI HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA NA PENDÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. BITRIBUTAÇÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. RE 851.108 COM REPERCUSSÃO GERAL. NECESSIDADE DE UNIFORMIDADE DE TRATAMENTO DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS.

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, em face do art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar nº 19, de 29 de dezembro de 1997, do Estado do Amazonas, que disciplina o imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) em casos envolvendo algum elemento de conexão com o exterior.

2. Quanto ao mérito, no RE 851.108 (Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 01.03.2021), este Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que “[é] vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional”. Mantidas as circunstâncias fáticas e jurídicas que fundamentaram essa decisão, não há razão para mudança de entendimento.

ADI 6836 / AM

3. No tocante ao pedido de modulação dos efeitos, há que se reconhecer um quadro de omissão deliberada do legislador federal em disciplinar o tema por lei complementar (art. 155, § 1º, III, da CF/1988) e de prolongada vigência de normas estaduais que introduziram as hipóteses de incidência tributária respectivas. Circunstâncias que justificam que se mantenham intactas algumas situações já consolidadas, em atenção ao princípio da segurança jurídica.

4. Necessidade de acompanhar a modulação fixada no RE 851.108, dada a natureza objetiva do aludido processo. Ausência de uniformidade no tratamento do tema gera a inconsistência da jurisprudência desta Corte e a manutenção de diferentes prazos de vigência das legislações estaduais, sendo que todos esses atos normativos padecem do mesmo vício já reconhecido, com efeitos gerais, desde o julgamento do RE 851.108.

5. Procedência do pedido, nos termos do voto da Ministra Relatora, para declarar a inconstitucionalidade do art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar nº 19, de 29 de dezembro de 1997, do Estado do Amazonas.

6. Modulação dos efeitos da decisão para que o acórdão de mérito proferido nesta ação tenha eficácia, a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20.04.2021), estando ressalvadas as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo marco temporal em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.

RELATÓRIO

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, em face do art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar nº 19, de 29 de dezembro de 1997, do Estado do Amazonas, que disciplina o imposto sobre transmissão *causa mortis* e

ADI 6836 / AM

doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) em casos envolvendo algum elemento de conexão com o exterior. O dispositivo impugnado possui a seguinte redação:

Lei Complementar do Estado do Amazonas nº 19, de 29.12.1997

Art. 115. O imposto é devido ao Estado do Amazonas:

I – tratando-se de bens imóveis e respectivos direitos, quando situados no território do Estado;

II – tratando-se de outros bens e direitos, quando:

a) o inventário ou arrolamento se processar neste Estado;

b) o doador for domiciliado neste Estado.

Parágrafo único – O disposto neste artigo aplica-se ainda, às seguintes hipóteses:

I – quando o doador tiver domicílio ou residência no Exterior;

II – quando o "de cujus" possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no Exterior.

2. O requerente sustenta que o dispositivo impugnado, ao instituir o ITCMD nas hipóteses em que o doador tem domicílio ou residência no exterior, e em que o *de cujus* possuía bens, direitos, títulos e créditos, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no exterior, viola os arts. 146, I e III, *a*, e 155, § 1º, III, todos da CF/1988. Essas normas constitucionais preveem que a instituição do ITCMD pelos Estados e pelo Distrito Federal, nas referidas hipóteses, está condicionada à prévia regulamentação por meio de lei complementar editada pela União. Uma vez que esta ainda não foi editada, afirma que houve violação aos referidos dispositivos constitucionais.

3. O requerente também aduz que a controvérsia da presente ação já foi apreciada por este Supremo Tribunal Federal no RE 851.108 (Tema 825 de Repercussão Geral, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 01.03.2021), em que se decidiu pela impossibilidade de os Estados e de o Distrito Federal instituírem o ITCMD, nas situações elencadas no art. 155, § 1º, III,

ADI 6836 / AM

da CF/1988, diante da ausência de lei complementar que estabeleça regras gerais acerca do tema. Nessa oportunidade, foi fixada a seguinte tese: “É vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional.”.

4. O requerente alega ainda que o art. 155, § 1º, III, da CF/1988, não prevê elementos e critérios objetivos para que os Estados e o Distrito Federal instituíam, autonomamente, o ITCMD nas referidas hipóteses, o que permite a adoção de critérios conflitantes pelos entes federativos e abre margem para a bitributação e os conflitos de competência.

5. Em 17.06.2021, a ilustre relatora do feito, Min. Cármen Lúcia, adotou o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999.

6. Em suas informações, o Governador do Estado do Amazonas sustentou que, diante da inércia legislativa da União em editar lei complementar que estabeleça normas gerais acerca do ITCMD, cabe aos Estados exercerem a sua competência legislativa plena. Suscitou o art. 24, I, da CF/1988, que determina a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito tributário. Defendeu, de igual modo, a inexistência de perigo da demora no presente caso, pois os dispositivos impugnados regularam tal incidência do ITCMD por mais de vinte anos e fez menção à jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de não reconhecer *periculum in mora* em contextos similares. Por fim, arguiu a necessidade de modulação dos efeitos da decisão, na eventualidade de o pedido ser julgado procedente.

7. A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas não apresentou informações dentro do prazo legal.

8. O Advogado-Geral da União se manifestou pela

ADI 6836 / AM

procedência do pedido, reiterou os argumentos apresentados pelo Procurador-Geral da República na petição inicial e pontuou que não se aplica o permissivo constitucional contido no art. 24, § 3º, que estabelece que inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. Firmou, assim, o entendimento de que a competência suplementar não abrange matéria tributária, em que possa haver conflito federativo ou que possa interferir em outras unidades da Federação. Opinou também pela modulação dos efeitos da decisão.

9. Por fim, o Procurador-Geral da República, em seu parecer, somente reiterou os argumentos que expostos na petição inicial.

10. É o relatório. Passo a votar.

MÉRITO

11. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, em face do art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar nº 19, de 29 de dezembro de 1997, do Estado do Amazonas, que disciplina o imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) em casos envolvendo algum elemento de conexão com o exterior.

12. Quanto ao mérito, acompanho inteiramente o voto da Min. Cármen Lúcia, para declarar a inconstitucionalidade do art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar nº 19/1997, do Estado do Amazonas. A questão constitucional aqui debatida já foi apreciada pelo Plenário desta Corte, no RE 851.108, em que votei com a maioria para reconhecer a inconstitucionalidade de normas estaduais de teor semelhante ao das impugnadas nesta ação direta de inconstitucionalidade. Mantidas as circunstâncias fáticas e jurídicas que

ADI 6836 / AM

fundamentaram essa decisão, não há razão para mudança de entendimento.

13. No tocante à modulação dos efeitos da decisão, igualmente acompanho a solução proposta pela ilustre relatora deste feito, quanto ao momento a partir do qual a decisão passa a ser eficaz e quanto à necessidade de ressalva das situações pretéritas consolidadas, em linha também com a posição prevalente no julgamento do RE 851.108, com repercussão geral reconhecida.

14. Como se sabe, a modulação dos efeitos de decisão que declara a inconstitucionalidade de um dispositivo legal se funda na prevalência do princípio da segurança jurídica em relação à norma constitucional violada pela regra reputada incompatível com a Constituição, em uma ponderação de interesses orientada pela proporcionalidade. Em um contexto de omissão deliberada do legislador federal em disciplinar o tema por lei complementar (art. 155, § 1º, III, da CF/1988) e de prolongada vigência das normas estaduais que introduziram as hipóteses de incidência tributária respectivas, parece-me razoável que se mantenham intactas algumas situações já constituídas até aqui.

15. Em relação ao marco temporal a partir do qual esta decisão passa a ser eficaz, proponho que produza efeitos a contar da data de publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20.04.2021). Isso, porque, a partir desta última decisão, este Supremo Tribunal Federal firmou a tese de repercussão geral, segundo a qual “[é] vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional”. Saliente-se que a natureza objetiva do aludido processo indica o momento em que esta Corte, com efeitos gerais, concluiu pela aludida inconstitucionalidade. Por consequência, a ausência de uniformidade no tratamento do tema, sobretudo quanto à determinação de tal marco temporal nas ações diretas de

ADI 6836 / AM

inconstitucionalidade, em que se discute cada uma das legislações estaduais, gera a inconsistência da jurisprudência desta Corte e a manutenção de diferentes prazos de vigência das legislações estaduais. Esses atos normativos, porém, padecem do mesmo vício já reconhecido, reitere-se, com efeitos gerais, desde o julgamento do RE 851.108.

16. Proponho, ainda, que este Tribunal consigne de forma expressa, assim como realizado no julgamento do RE 851.108, que devem ser ressalvadas da modulação de efeitos as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo período em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.

17. Veja-se que, por um lado, a impossibilidade de o contribuinte, mesmo tendo ajuizado ação, obter a restituição do valor do tributo evita o comprometimento das finanças dos Estados, que já vivenciam uma grave crise fiscal e econômica. Por outro lado, a ressalva relativa às hipóteses de bitributação acompanha as razões de decidir acerca do mérito do recurso extraordinário já mencionado. Naquele julgamento, esta Corte declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que instituía o ITCMD, em face do art. 155, § 1º, III, da CF/1988, dada a ausência de lei complementar dispendo sobre a matéria. A inexistência de normas gerais nacionais permitiu a sobreposição de hipóteses de incidência tributária previstas pelos Estados, ensejando a bitributação. A cobrança de mais de um imposto sobre um mesmo fato gerador contraria o desenho constitucional rígido de competências exclusivas dos entes federados, além de afrontar o princípio da capacidade contributiva. Assim sendo, para desfazer a bitributação – e apenas nessa hipótese –, é possível ao contribuinte que tenha ajuizado ação, até a publicação do acórdão do RE 851.108 (20.04.2021), obter a restituição do valor pago indevidamente. A modulação de efeitos, nessas duas hipóteses, atende ao princípio da segurança jurídica, conservando situações já consolidadas no tempo e

ADI 6836 / AM

assegura certo equilíbrio na relação entre o Fisco e o contribuinte, pondo obstáculos a pretensões de ambos os lados.

18. Por todo o exposto, quanto à modulação dos efeitos da decisão, proponho que seja realizada nos seguintes termos:

Modulação dos efeitos do acórdão de mérito proferido nesta ação, para que tenha eficácia a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20.04.2021), estando ressalvadas as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo marco temporal em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836

PROCED. : AMAZONAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar, com eficácia *ex nunc* a partir da publicação da ata de julgamento, inconstitucionais os incs. I e II, parágrafo único, do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997, do Amazonas, no que foi acompanhada pelo Ministro Alexandre de Moraes; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que divergia da Relatora apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão, propondo que seja realizada nos seguintes termos: "Modulação dos efeitos do acórdão de mérito proferido nesta ação, para que tenha eficácia a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20.04.2021), estando ressalvadas as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo marco temporal em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.", pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 3.9.2021 a 14.9.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

11/10/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836 AMAZONAS

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com pedido de medida cautelar, tendo por objeto o art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar nº 19, de 29 de dezembro de 1997, do Estado do Amazonas.

Eis o teor dos dispositivos questionados:

“Art. 115. O imposto é devido ao Estado do Amazonas:

I - tratando-se de bens imóveis e respectivos direitos, quando situados no território do Estado;

II - tratando-se de outros bens e direitos, quando:

a) o inventário ou arrolamento se processar neste Estado;

b) o doador for domiciliado neste Estado.

Parágrafo único - O disposto neste artigo aplica-se ainda, às seguintes hipóteses:

I - quando o doador tiver domicílio ou residência no Exterior;

II - quando o ‘de cujus’ possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no Exterior.”

Segundo o requerente, as normas impugnadas instituíram o ITCMD nas hipóteses em que o doador tiver domicílio ou residência no exterior, bem como naquelas em que o **de cujus** possuía bens, era residente ou teve seu inventário processado no exterior. De sua óptica, as disposições hostilizadas violaram os arts. 146, I e III, a; e 155, § 1º, III, da Constituição Federal. Invoca-se a tese fixada no julgamento do RE nº 851.108/SP, Tema nº 825, de **minha relatoria**.

O Governador do Estado do Amazonas, nas informações por si prestadas, pugnou pelo indeferimento do pedido de medida cautelar e pela modulação dos efeitos da decisão, nos termos do julgamento do citado tema de repercussão geral.

ADI 6836 / AM

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República se manifestaram pela procedência do pedido.

Na sessão virtual de 3/9 a 14/9/21, a Relatora, Ministra **Cármen Lúcia**, votou pela procedência da ação direta, declarando, com eficácia **ex nunc** a partir da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade dos incisos I e II do parágrafo único do art. 155 da LC nº 19/97, do Estado do Amazonas. O Ministro **Alexandre de Moraes** acompanhou Sua Excelência. O Ministro **Roberto Barroso** divergiu da Relatora apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão, propondo que essa seja realizada nos seguintes termos:

“Modulação dos efeitos do acórdão de mérito proferido nesta ação, para que tenha eficácia a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20.04.2021), estando ressalvadas as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo marco temporal em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.”

Pedi vista dos autos para melhor apreciar a controvérsia.

É o relatório.

Em relação ao mérito, acompanho a Relatora, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

Com efeito, as normas questionadas vão de encontro à orientação estabelecida pelo Tribunal Pleno no julgamento do RE nº 851.108/SP, Tema nº 825, de **minha relatoria**, como bem sustentaram o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União.

Para fins de esclarecimento, reproduzo a tese fixada na análise do referido tema de repercussão geral, com a qual não se coadunam as normas hostilizadas nesta ação direta:

“É vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da

ADI 6836 / AM

Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional.”

Já em relação à proposta de modulação dos efeitos da decisão, peço vênia à ilustre Relatora para divergir.

No julgamento do Tema nº 825, cuja tese foi aplicada ao presente caso, a Corte, por maioria, modulou os efeitos da decisão, atribuindo a ela eficácia **ex nunc**, a contar da publicação do acórdão em questão (que se deu em 20/4/21), ressaltando as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo momento, nas quais se discuta: “(1) a qual Estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; e (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente”.

Ao examinar os dois embargos de declaração opostos contra essa decisão, o Tribunal Pleno esclareceu que é alternativo, e não cumulativo, o caráter dos itens 1 e 2 da ressalva quanto à modulação dos efeitos da decisão.

Pois bem. Em primeiro lugar, cabe enfatizar que a decisão da Corte proferida na apreciação do Tema nº 825 tem eficácia **erga omnes** e forma precedente obrigatório para os demais órgãos jurisdicionais (CPC/15). Contudo, essa mesma decisão **não possui efeito vinculante quanto à Administração Pública**.

Isso significa que, **a priori**, poderá ter existido a cobrança do ITCMD em questão pela administração tributária estadual mesmo quanto a período posterior à data (20/4/21) em que a tese firmada para tal tema passou a surtir efeitos gerais.

Já as decisões de mérito da Corte em sede de ações diretas possuem, além da eficácia **erga omnes**, efeito vinculante em relação não só aos demais órgãos do Poder Judiciário, mas também à Administração Pública direta e indireta.

Deixar de se aplicar aquela modulação dos efeitos da decisão em ações diretas como a presente poderá ensejar o ajuizamento de diversas ações pelos contribuintes, objetivando-se, por exemplo, a repetição de indébito do ITCMD em questão relativamente a períodos posteriores à

ADI 6836 / AM

20/4/21, mas anteriores à data em que a inconstitucionalidade da lei passou, em sede de ação direta, a ter efeitos **ex nunc**.

Ademais, aquilo poderá acarretar diversos questionamentos judiciais acerca de eventuais conflitos aparentes entre a modulação de efeitos da decisão estabelecida no Tema nº 825 (efeitos **ex nunc**, a partir de 20/4/21, com as mencionadas ressalvas) e a modulação de efeitos diversa aplicada no julgamento de uma ação direta de inconstitucionalidade (como, **v.g.**, atribuição de efeitos **ex nunc** a partir de data posterior à citada), na qual se discute a mesma questão jurídica.

Em segundo lugar, julgo ser relevante ter-se em mente que, de acordo com o levantamento da Procuradoria-Geral da República noticiado nos autos da ADO nº 67/DF, vinte e quatro estados da federação instituíram o ITCMD em desacordo com aquela tese de repercussão geral.

Nesse contexto, cumpre consignar que nem todas as ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra legislações dessas unidades federadas serão julgadas na mesma ocasião, nem todas as atas de julgamento do mérito das citadas ações serão publicadas no mesmo dia.

Caso inexista uniformidade quanto às modulações dos efeitos das decisões tomadas nessas ações diretas, poderá haver lei estadual cujos efeitos ficarão mantidos por mais tempo do que os da lei de outro estado, com todas as consequências disso decorrentes.

Para se conferir maior segurança jurídica a todas essas discussões, entendo ser adequado se atribuir às decisões tomadas pela Corte em ações diretas como a presente, quando possível, a mesma modulação dos efeitos da decisão proferida na apreciação do Tema nº 825.

Ante o exposto, pedindo, mais uma vez, vênias, dirirjo da ilustre Relatora apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão e, nesse ponto, acompanho o Ministro **Roberto Barroso**.

É como voto.

ADITAMENTO AO VOTO

Verifica-se que a Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, reajustou seu voto para adotar, no presente caso, a mesma modulação dos efeitos da

ADI 6836 / AM

decisão estabelecida no julgamento do Tema nº 825 (com igual marco temporal e idênticas ressalvas), a qual eu também havia sugerido em voto-vista.

Ante o exposto, reajusto meu voto e acompanho a Relatora.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836

PROCED. : AMAZONAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar, com eficácia *ex nunc* a partir da publicação da ata de julgamento, inconstitucionais os incs. I e II, parágrafo único, do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997, do Amazonas, no que foi acompanhada pelo Ministro Alexandre de Moraes; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que divergia da Relatora apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão, propondo que seja realizada nos seguintes termos: "Modulação dos efeitos do acórdão de mérito proferido nesta ação, para que tenha eficácia a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20.04.2021), estando ressalvadas as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo marco temporal em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.", pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 3.9.2021 a 14.9.2021.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que divergia da Ministra Cármen Lúcia (Relatora) apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão e, nesse ponto, acompanhava o voto do Ministro Roberto Barroso, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 1.10.2021 a 8.10.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

21/02/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836 AMAZONAS

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação de direta de inconstitucionalidade, em face dos incs. I e II, parágrafo único do art. 115 da Lei Complementar n. 19, de 29.12.1997, do Amazonas, que institui a cobrança de Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD quando o doador ou o falecido era residente ou domiciliado no exterior ou quando o de cujus possuía bens ou teve o seu inventário processado no exterior.

Ao apreciar a questão de fundo no julgamento do RE 851.108/SP, tema 825 da sistemática da Repercussão Geral, Rel, Min. Dias Toffoli, DJe 20.4.2021, fiquei vencido na companhia da Ministra Cármen Lúcia e dos Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux, por entender que os Estados e Distrito Federal têm competência plena para legislar sobre a matéria, ante a ausência de legislação complementar federal sobre o tema.

Assim, ressalvado meu posicionamento pessoal sobre a questão constitucional posta em discussão, acompanho, pelo princípio da colegialidade, a maioria formada em Plenário no julgamento daquele paradigma da repercussão geral, de modo a também julgar procedente o pedido nesta ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do

ADI 6836 / AM

Min. Alexandre de Moraes.

No que se refere à modulação de efeitos da decisão, acompanho a proposta formulada pelo Min. Roberto Barroso, no sentido de conferir um tratamento isonômico do tema a todos os entes da federação atingidos pela decisão.

É como voto.

21/02/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836 AMAZONAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto o art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar 19/1997 do Estado do Amazonas, que disciplina o imposto sobre transmissão *causa mortis* e de doação de quaisquer bens ou direitos. Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 115. O imposto é devido ao Estado do Amazonas:

I - tratando-se de bens imóveis e respectivos direitos, quando situados no território do Estado;

II - tratando-se de outros bens e direitos, quando:

a) o inventário ou arrolamento se processar neste Estado;

b) o doador for domiciliado neste Estado.

Parágrafo único - O disposto neste artigo aplica-se ainda, às seguintes hipóteses:

I - quando o doador tiver domicílio ou residência no Exterior;

II - quando o "de cujus" possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no Exterior.

O requerente narra que, ao instituírem a cobrança do imposto sobre transmissão *causa mortis* ou de doação de quaisquer bens ou direitos – ITCMD nas hipóteses em que o doador tiver domicílio ou residência no exterior, bem como naquelas em que o de cujus possuía bens, direitos, títulos e créditos, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no exterior as normas impugnadas violariam os arts. 146, I e III, *a*, e 155, § 1º, III, da Constituição Federal, que impedem que Estados e o Distrito Federal realizem a cobrança unilateral de ITCMD nessas hipóteses, sem prévia disciplina de Lei Complementar federal.

ADI 6836 / AM

Aduz que a controvérsia constitucional veiculada nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade foi analisada por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL quando do julgamento do Recurso Extraordinário 851.108/SP (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 20/4/2021), paradigma de repercussão geral (Tema 825), em que a CORTE assentou ser inviável que Estados e o Distrito Federal instituassem ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal, enquanto não editada a Lei Complementar federal nele mencionada, sob pena de afronta ao referido dispositivo constitucional e também ao art. 146, I e III, *a*, da Constituição Federal.

Argumenta que, muito embora de observância obrigatória pelos órgãos do Poder Judiciário, por constituir paradigma de repercussão geral, referido acórdão não vincula a atuação de órgãos das administrações públicas estaduais e distrital, sobretudo enquanto existentes leis estaduais e distritais como a ora impugnada, de onde defluiria o cabimento desta Ação Direta, dirigida a *“extirpar do mundo jurídico dispositivos legais editados em desacordo com o art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal e, com isso, impedir que órgãos da administração pública exijam ITCMD nas hipóteses elencadas na norma constitucional, sem prévia edição de lei complementar federal”*.

Requeru a concessão de medida cautelar e, ao final, a procedência do pedido para declarar, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade do art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar 19/1997 do Estado do Amazonas.

Em despacho proferido em 17/6/2021, a Min. Relatora submeteu o processo ao rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999.

O Governador do Estado do Amazonas defendeu a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Em síntese, sustentou que, tendo a União deixado de exercer sua competência legislativa para editar normas gerais sobre o tema, os Estados-Membros passaram a ter competência legislativa plena para instituir o imposto sobre transmissão *causa mortis* e de doação de quaisquer bens ou direitos.

O Advogado-Geral da União, por sua vez, manifestou-se pela

ADI 6836 / AM

procedência do pedido, em peça assim ementada:

Tributário. Artigo 115, parágrafo único, incisos I e II, da Lei Complementar nº 19/1997 do Estado do Amazonas, que institui o Código Tributário desse ente federativo. É vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo citado dispositivo constitucional. Referidos entes federados não dispõem de competência legislativa em matéria tributária para suprir a ausência dessa lei complementar, pois trata-se de diploma necessário à fixação nacional da exata competência dos Estados. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo autor.

Por fim, o Procurador-Geral da República reiterou as razões lançadas na inicial, manifestando-se pela confirmação da medida cautelar deferida, para que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 115, parágrafo único, I e II, da Lei Complementar 19/1997 do Estado do Amazonas.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual, a eminente Relatora, Min. CÁRMEN LÚCIA, julgou procedente o pedido, modulando os efeitos da decisão, conforme a seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. INCS. I E II, PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 115 DA LEI COMPLEMENTAR N. 19/1997 DO AMAZONAS. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO - ITCMD. HIPÓTESES DE TER O DOADOR DOMICÍLIO OU RESIDÊNCIA NO EXTERIOR (INC. III DO § 1º DO ART. 155, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). NECESSIDADE DE PRÉVIA REGULAMENTAÇÃO POR LEI COMPLEMENTAR. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. ATRIBUIÇÃO DE EFICÁCIA EX NUNC A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA

ADI 6836 / AM

ATA DE JULGAMENTO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. É vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses mencionadas no inc. III do § 1º do art. 155 da Constituição da República sem a edição da lei complementar exigida pelo dispositivo constitucional. Precedentes. 2. Os Estados e o Distrito Federal não dispõem de competência legislativa em matéria tributária para suprir a ausência dessa lei complementar, pois trata-se de diploma necessário à fixação nacional da exata competência dos Estados. Precedentes. 3. Pelas circunstâncias fáticas e suas repercussões sociais e jurídicas, modulam-se os efeitos da decisão, observada a segurança jurídica e o excepcional interesse público, nos termos do art. 27, da Lei n. 9.868/1999. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar, com eficácia ex nunc a partir da publicação da ata de julgamento, inconstitucionais os incs. I e II, parágrafo único do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997, do Amazonas.

É o relatório.

Acompanho a eminente Ministra Relatora quanto ao mérito, uma vez que o Plenário da CORTE já decidiu a matéria, ressalvando, entretanto, meu posicionamento em contrário.

Em síntese, a controvérsia consiste em avaliar se, ante a omissão da União em editar lei complementar federal disciplinando a matéria, podem os Estados-Membros e o Distrito Federal exercer competência legislativa plena para instituir a cobrança do referido imposto nas hipóteses do art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal.

A respeito da competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, a qual inclui também normas de natureza tributária (art. 24, I, da Constituição Federal), tenho defendido, em sede doutrinária (*Direito constitucional*. 37. ed. 2021. São Paulo: Atlas, Capítulo 8 – Organização Político-Administrativa, item 2.4), que a Constituição Federal de 1988 adotou a competência concorrente não cumulativa ou vertical, ou seja, a competência da União está adstrita ao estabelecimento

ADI 6836 / AM

de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis, fazendo uso da competência suplementar (CF, art. 24, § 2º).

Doutrinariamente, costuma-se dividir a competência suplementar dos Estados-Membros e do Distrito Federal em duas espécies: a complementar e a supletiva. A primeira (competência complementar) dependerá de prévia existência de lei federal, a ser detalhada pelos Estados-Membros e Distrito Federal. Por sua vez, a segunda (competência supletiva) é desencadeada em face da inércia da União em editar a lei federal, quando então os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão competência plena, tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

Desse modo, a inércia da União em editar normas gerais a respeito das matérias constantes no art. 24 da Constituição Federal não impede os Estados-Membros ou o Distrito Federal de regulamentarem a disciplina constitucional (competência supletiva). No entanto, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual ou distrital, no que lhe for contrário. Nesse sentido, entre outros, destaco os seguintes precedentes: ADI 2818, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2013; ADI 429, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; ADI 5077, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 23/11/2018; e ADI 4629, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 3/10/2019, este último assim ementado:

CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 59/2011 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DE ENCAMINHAMENTO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. OFENSA AOS ARTS. 165 E 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. NÃO OCORRÊNCIA. AUTONOMIA DOS ESTADOSMEMBROS. AUSÊNCIA DE NORMAS GERAIS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA DOS

ADI 6836 / AM

ESTADOS (ART. 24, § 3º, CF). IMPROCEDÊNCIA. 1. O legislador constituinte deixou a cargo da lei complementar a regulamentação sobre “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” (CF, art. 165, § 9º). No plano federal, enquanto não editadas as normas gerais, aplica-se o disposto no art. 35, § 2º, incisos I, II e III, do ADCT.

2. O art. 35, § 2º, I, do ADCT dispõe que a lei do plano plurianual tem vigência até “o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”, com início no segundo ano de mandato. Assim, no ano em que for editado o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser compatível com o plano então vigente (CF, art. 166, § 4º).

3. No caso da Emenda Constitucional 59/2011 do Estado do Rio Grande do Sul, o legislador estadual manteve a mesma sistemática aplicada à União, embora com prazos próprios de tramitação das leis orçamentárias. Respeito ao Princípio da Simetria.

4. Além disso, **no tocante à distribuição de competências, a Constituição Federal instituiu um “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF.**

5. **Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).**

6. Ação Direta julgada improcedente.

A possibilidade do exercício da competência plena pelos Estados e pelo Distrito Federal, ante a ausência de legislação complementar federal, especialmente no que se refere à matéria financeiro-tributária, representa tema sensível ao pacto federativo, por envolver o equilíbrio financeiro e a autonomia das Unidades da Federação.

A Federação se caracteriza pela tríplice autonomia dos Estados-Membros, que, embora não sejam dotados de soberania, têm garantida

ADI 6836 / AM

constitucionalmente sua autonomia financeira, a partir da previsão de suas competências tributárias e da repartição constitucional de receitas.

A importância da instituição dos tributos na efetivação das políticas orçamentárias é tanta que o art. 162 da Constituição Federal prevê ampla publicização e transparência dos dados referentes à arrecadação dos tributos, de forma que devem ser divulgados até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação. Corrobora a importância da instituição/arrecadação dos tributos o art. 11 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que prevê que a responsabilidade na gestão fiscal somente será garantida com a efetiva previsão e arrecadação de todos os tributos da competência do ente federativo, impondo, ainda, graves consequências àqueles que forem inertes.

Diante da autonomia financeira dos entes federados, bem como da importância da arrecadação tributária para se fazer frente à efetivação de políticas orçamentárias, nota-se que a inércia da União em editar normas gerais sobre determinado tributo de competência dos Estados importa grave violação ao pacto federativo, impactando, inclusive, na implementação de políticas sociais em prol de toda a população.

Exatamente para impedir essa situação – em que a inércia da União poderia prejudicar o pleno exercício da autonomia financeira dos Estados-Membros –, a Constituição Federal previu, expressamente, a matéria tributária como de competência legislativa concorrente, admitindo a atuação plena dos Estados-Membros nos casos em que a União silencia em exercer seu *munus* constitucional.

Diante desse cenário de omissão da União, por diversas vezes, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL se manifestou no sentido de que a ausência de lei complementar nacional autoriza o exercício da competência legislativa tributária plena pelos Estados e pelo Distrito Federal, como no caso do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e das custas dos serviços forenses. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO

ADI 6836 / AM

EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL QUE DISPONHA SOBRE O TRIBUTO NOS TERMOS DO ART. 146, III, A, DA CONSTITUIÇÃO. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PLENA PELOS ESTADOS MEMBROS COM AMPARO NO ART. 24, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. PREVISÃO DE ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS EM RAZÃO DO TIPO DE VEÍCULO. POSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO.

I – Ante a omissão do legislador federal em estabelecer as normas gerais pertinentes ao imposto sobre a doação de bens móveis, os Estados-membros podem fazer uso de sua competência legislativa plena com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição.

II – A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que, mesmo antes da EC 42/03 – que incluiu o § 6º, II, ao art. 155 da CF –, já era permitida a instituição de alíquotas de IPVA diferenciadas segundo critérios que não levem em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo, por não ensejar a progressividade do tributo. É o que se observa no caso dos autos, em que as alíquotas do imposto foram estabelecidas em razão do tipo e da utilização do veículo.

III – Agravo regimental improvido.

(RE 601.247 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 13/06/2012).

I. Taxa Judiciária: sua legitimidade constitucional, admitindo-se que tome por base de cálculo o valor da causa ou da condenação, o que não basta para subtrair-lhe a natureza de taxa e convertê-la em imposto: precedentes (ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.772-MG, 15.4.98, Velloso).

II. Legítimas em princípio a taxa judiciária e as custas ad valorem afrontam, contudo, a garantia constitucional de acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) se a alíquota excessiva ou a omissão de um limite absoluto as tornam desproporcionadas ao

ADI 6836 / AM

custo do serviço que remuneraram: precedentes (Rp 1.077-RJ, 28.3.84, Moreira, RTJ 112/34; Rp 1.074-, 15.8.84, Falcão, RTJ 112/499; ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.378-5, 30.11.95, Celso, DJ 30.5.97; ADIn MC 1.651-PB, Sanches, DJ 11.9.98; ADIn MC 1.772-MG, 15.4.98, Velloso).

III. ADIn: medida cautelar: não se defere, embora plausível a argüição, quando - dado o conseqüentes restabelecimento da eficácia da legislação anterior - agravaria a inconstitucionalidade denunciada: é o caso em que, se se suspende, por aparentemente desarrazoada, a limitação das custas judiciais a 5% do valor da causa, seria restabelecida a lei anterior que as tolerava até 20%.

IV. Custas dos serviços forenses: matéria de competência concorrente da União e dos Estados (CF 24, IV), donde restringir-se o âmbito da legislação federal ao estabelecimento de normas gerais, cuja omissão não inibe os Estados, enquanto perdure, de exercer competência plena a respeito (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

V. Custas judiciais são taxas, do que resulta - ao contrário do que sucede aos impostos (CF, art. 167, IV) - a alocação do produto de sua arrecadação ao Poder Judiciário, cuja atividade remunera; e nada impede a afetação dos recursos correspondentes a determinado tipo de despesas - no caso, as de capital, investimento e treinamento de pessoal da Justiça - cuja finalidade tem inequívoco liame instrumental com o serviço judiciário.

(ADI 1926MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 10/9/1999).

Logo, a regra é o exercício de competência plena pelos entes federados ante a ausência de normas gerais da União, conforme o art. 24, § 3º, da CF/1988, e o art. 34, § 3º, do ADCT, ressalvada a posterior suspensão daqueles pontos em que houver contrariedade com superveniente legislação de âmbito nacional.

Ocorre, entretanto, que, no julgamento do Recurso Extraordinário

ADI 6836 / AM

851.108/SP, paradigma de repercussão geral (Tema 825), este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por maioria e nos termos do voto reajustado do Relator, o eminente Min. DIAS TOFFOLI, concluiu pela impossibilidade de os Estados-Membros e o Distrito Federal usarem da competência legislativa plena, com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição Federal e no art. 34, § 3º, das suas disposições transitórias, para a instituição do ITCMD nas hipóteses previstas no art. 155, § 1º, III, alíneas *a* (“*doador tiver domicílio ou residência no exterior*”) e *b* (“*de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior*”), casos em que ficaria ela condicionada à prévia regulamentação mediante Lei Complementar Federal.

No referido precedente, fixou-se a tese de que “*é vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, 1º, III, da Constituição Federal sem a intervenção da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional*”, em acórdão assim ementado:

EMENTA: Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Competência suplementar dos estados e do Distrito Federal. Artigo 146, III, a, CF. Normas gerais em matéria de legislação tributária. Artigo 155, I, CF. ITCMD. Transmissão causa mortis. Doação. Artigo 155, § 1º, III, CF. Definição de competência. Elemento relevante de conexão com o exterior. Necessidade de edição de lei complementar. Impossibilidade de os estados e o Distrito Federal legislarem supletivamente na ausência da lei complementar definidora da competência tributária das unidades federativas.

1. Como regra, no campo da competência concorrente para legislar, inclusive sobre direito tributário, o art. 24 da Constituição Federal dispõe caber à União editar normas gerais, podendo os estados e o Distrito Federal suplementar aquelas, ou, inexistindo normas gerais, exercer a competência plena para editar tanto normas de caráter geral quanto normas específicas. Sobrevindo norma geral federal, fica suspensa a eficácia da lei do estado ou do Distrito Federal. Precedentes.

ADI 6836 / AM

2. Ao tratar do Imposto sobre transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), o texto constitucional já fornece certas regras para a definição da competência tributária das unidades federadas (estados e Distrito Federal), determinando basicamente duas regras de competência, de acordo com a natureza dos bens e direitos: é competente a unidade federada em que está situado o bem, se imóvel; é competente a unidade federada onde se processar o inventário ou arrolamento ou onde tiver domicílio o doador, relativamente a bens móveis, títulos e créditos.

3. A combinação do art. 24, I, § 3º, da CF, com o art. 34, § 3º, do ADCT dá amparo constitucional à legislação supletiva dos estados na edição de lei complementar que discipline o ITCMD, até que sobrevenham as normas gerais da União a que se refere o art. 146, III, a, da Constituição Federal. De igual modo, no uso da competência privativa, poderão os estados e o Distrito Federal, por meio de lei ordinária, instituir o ITCMD no âmbito local, dando ensejo à cobrança válida do tributo, nas hipóteses do § 1º, incisos I e II, do art. 155.

4. Sobre a regra especial do art. 155, § 1º, III, da Constituição, é importante atentar para a diferença entre as múltiplas funções da lei complementar e seus reflexos sobre eventual competência supletiva dos estados. Embora a Constituição de 1988 atribua aos estados a competência para a instituição do ITCMD (art. 155, I), também a limita ao estabelecer que cabe a lei complementar – e não a leis estaduais – regular tal competência em relação aos casos em que o “de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no exterior” (art. 155, § 1º, III, b).

5. Prescinde de lei complementar a instituição do imposto sobre transmissão causa mortis e doação de bens imóveis – e respectivos direitos -, móveis, títulos e créditos no contexto nacional. Já nas hipóteses em que há um elemento relevante de conexão com o exterior, a Constituição exige lei complementar para se estabelecerem os elementos de conexão e fixar a qual unidade federada caberá o imposto.

ADI 6836 / AM

6. O art. 4º da Lei paulista nº 10.705/00 deve ser entendido, em particular, como de eficácia contida, pois ele depende de lei complementar para operar seus efeitos. Antes da edição da referida lei complementar, descabe a exigência do ITCMD a que se refere aquele artigo, visto que os estados não dispõem de competência legislativa em matéria tributária para suprir a ausência de lei complementar nacional exigida pelo art. 155, § 1º, inciso III, CF. A lei complementar referida não tem o sentido único de norma geral ou diretriz, mas de diploma necessário à fixação nacional da exata competência dos estados.

7. Recurso extraordinário não provido.

8. Tese de repercussão geral: “É vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a edição da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional”.

9. Modulam-se os efeitos da decisão, atribuindo a eles eficácia ex nunc, a contar da publicação do acórdão em questão, ressaltando as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo momento, nas quais se discuta: (1) a qual estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; e (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.

(RE 851.108, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 19/4/2021).

Nesse contexto, considerada a recente posição firmada pelo TRIBUNAL, ficou consolidado o entendimento segundo o qual, sem prévia regulamentação por lei complementar federal, os Estados não estão autorizados a instituir cobrança de ITCMD nas hipóteses do art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal, de modo que o pedido formulado pelo requerente merece acolhimento.

Diante do exposto, ACOMPANHO a Relatora e julgo PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 115, parágrafo

ADI 6836 / AM

único, I e II, da Lei Complementar 19/1997, do Estado do Amazonas.

Contudo, tal como constatado no julgamento do tema 825 da repercussão geral, razões de segurança jurídica impõem o resguardo de situações consolidadas e, por consequência, a modulação dos efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade.

No ponto, com a devida vênia, para guardar coerência com o que ficou decidido no referido recurso extraordinário e também uniformizar o entendimento deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no âmbito do julgamento das diversas ações de controle abstrato de constitucionalidade que versam sobre a mesma controvérsia jurídica, adiro à modulação proposta pelo eminente Min. ROBERTO BARROSO para que:

“o acórdão de mérito proferido nesta ação tenha eficácia a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20/04/2021), ressaltando-se as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo marco temporal em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente”.

É o voto.

21/02/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836 AMAZONAS

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO AMAZONAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Acompanho a eminente Relatora para julgar procedente o pedido formulado, nos termos do voto de Sua Excelência.

Observo, ainda, a necessidade de, tal como decidido no julgamento do Tema n. 825 da repercussão geral, aderir à proposta de modulação dos efeitos desta declaração de inconstitucionalidade de modo que o acórdão de mérito formalizado tenha eficácia a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20 de abril de 2021), ressalvadas as ações judiciais pendentes de conclusão até idêntico marco temporal, nas quais se discuta: (i) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (ii) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.836

PROCED. : AMAZONAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar, com eficácia *ex nunc* a partir da publicação da ata de julgamento, inconstitucionais os incs. I e II, parágrafo único, do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997, do Amazonas, no que foi acompanhada pelo Ministro Alexandre de Moraes; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que divergia da Relatora apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão, propondo que seja realizada nos seguintes termos: "Modulação dos efeitos do acórdão de mérito proferido nesta ação, para que tenha eficácia a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20.04.2021), estando ressalvadas as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo marco temporal em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.", pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 3.9.2021 a 14.9.2021.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que divergia da Ministra Cármen Lúcia (Relatora) apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão e, nesse ponto, acompanhava o voto do Ministro Roberto Barroso, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 1.10.2021 a 8.10.2021.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar inconstitucionais os incs. I e II, parágrafo único, do art. 115 da Lei Complementar n. 19/1997 do Amazonas, e atribuiu a este julgamento eficácia *ex nunc* a contar da publicação do acórdão do Recurso Extraordinário n. 851.108 (20.4.2021), ressalvando as ações judiciais pendentes de conclusão até esse marco temporal, nas quais se discuta: a) a qual Estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; b) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente, nos termos do voto ora reajustado da Relatora. Plenário, Sessão

Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário