

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.894 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Após detida análise das peças processuais aportadas neste feito, **reputo que a petição inicial do requerente, considerando o acolhimento do aditamento à exordial pelo e. Ministro Marco Aurélio, Relator originário do feito, preenche os requisitos processuais da Lei nº 9.868, de 1999.** Desse modo, diante do princípio da primazia do mérito e do amplo conhecimento das normas da Lei nº 13.105, de 2015 (Código de Processo Civil), **compreendo que não merecem prosperar as preliminares de incognoscibilidade apresentadas,** especialmente as referentes à impugnação de todo complexo normativo e da ausência de juntada de cópia da legislação impugnada.

2. A esse respeito, **é hialina a diretriz jurisprudencial deste STF no sentido de que não se nega seguimento a ação objetiva, por conta de ausência de juntada aos autos do inteiro teor da legislação impugnada, quando (i) haja a transcrição literal do texto questionado no petitório inicial, (ii) trate-se de legislação nacional de amplo conhecimento, o Código de Processo Civil, e (iii) inexista dúvida relevante quanto ao teor ou a vigência do objeto.** Cito a ADPF nº 444/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14/06/2018, p. 22/05/2019, na qual se impugnava o Código de Processo Penal e cuja ementa reproduzo:

“1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Constitucional. Processo Penal. Direito à não autoincriminação. Direito ao tempo necessário à preparação da defesa. Direito à liberdade de locomoção. Direito à presunção de não culpabilidade. 2. Agravo Regimental contra decisão liminar. Apresentação da decisão, de imediato, para referendo pelo Tribunal. Cognição completa da causa com a inclusão em pauta. Agravo prejudicado. 3. Cabimento da ADPF. Objeto: ato normativo pré-constitucional e conjunto de decisões judiciais. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): ausência de instrumento de controle objetivo de constitucionalidade apto a tutelar a situação. **Alegação de falta de documento indispensável à propositura da ação, tendo em vista que a petição inicial não se fez acompanhar de cópia do dispositivo impugnado do Código de Processo Penal. Art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.882/99. Precedentes desta Corte no sentido de dispensar a prova do direito, quando ‘transcrito literalmente o texto legal impugnado’ e não houver dúvida relevante quanto ao seu teor ou vigência – ADI 1.991, Rel. Min. Eros Grau, julgada em 3.11.2004. A lei da ADPF deve ser lida em conjunto com o art. 376 do CPC, que confere ao alegante o ônus de provar o direito municipal, estadual, estrangeiro ou consuetudinário, se o juiz determinar. *Contrario sensu*, se impugnada lei federal, a prova do direito é desnecessária. Preliminar rejeitada. Ação conhecida.” (grifos nossos).**

3. Logo, **conheço *in totum* da presente ação direta de inconstitucionalidade.**

4. No mérito, a controvérsia constitucional deduzida, em abstrato, nos autos consiste em saber **se afronta a reserva qualificada de lei para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária e o**

princípio da isonomia tributária comando normativo do Código de Processo Civil que não obriga, no âmbito do arrolamento sumário judicial, a comprovação de quitação do ITCMD como condição para a lavratura de formal de partilha ou a elaboração de carta de adjudicação, seguida dos alvarás e de intimação da Fazenda Pública.

5. Esse recorte decisório demonstra-se imprescindível no presente caso, porquanto, em consonância ao que ventilado por *amicus curiae*, a temática referente à interpretação infraconstitucional adequada do art. 659, *caput*, e § 2º, do CPC, já se encontra devidamente pacificada no sistema de Justiça. Isso porque o Superior Tribunal de Justiça, por meio de sua 1ª Seção, julgou recentemente a questão, a partir de provocação também do Governo do Distrito Federal, no âmbito do Tema nº 1.074 da sistemática de recursos repetitivos, cujo paradigma é o Resp nº 1.896.526/DF, Rel. Min. Regina Helena, 1ª Seção, j. 26/10/2022, p. 28/10/2022, assim ementado:

“RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO DE QUAISQUER BENS E DIREITOS - ITCMD. ARROLAMENTO SUMÁRIO. ART. 659, CAPUT, E § 2º DO CPC/2015. HOMOLOGAÇÃO DA PARTILHA OU DA ADJUDICAÇÃO. EXPEDIÇÃO DOS TÍTULOS TRANSLATIVOS DE DOMÍNIO. RECOLHIMENTO PRÉVIO DA EXAÇÃO. DESNECESSIDADE. PAGAMENTO ANTECIPADO DOS TRIBUTOS RELATIVOS AOS BENS E ÀS RENDAS DO ESPÓLIO. OBRIGATORIEDADE. ART. 192 DO CTN.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto

Processual Civil de 2015.

II – O CPC/2015, ao disciplinar o arrolamento sumário, transferiu para a esfera administrativa as questões atinentes ao imposto de transmissão causa mortis, evidenciando que a opção legislativa atual prioriza a agilidade da partilha amigável, ao focar, teleologicamente, na simplificação e na flexibilização dos procedimentos envolvendo o tributo, alinhada com a celeridade e a efetividade, e em harmonia com o princípio constitucional da razoável duração do processo.

III – O art. 659, § 2º, do CPC/2015, com o escopo de resgatar a essência simplificada do arrolamento sumário, remeteu para fora da partilha amigável as questões relativas ao ITCMD, cometendo à esfera administrativa fiscal o lançamento e a cobrança do tributo.

IV – Tal proceder nada diz com a incidência do imposto, porquanto não se trata de isenção, mas apenas de postergar a apuração e o seu lançamento para depois do encerramento do processo judicial, acautelando-se, todavia, os interesses fazendários – e, por conseguinte, do crédito tributário –, considerando que o Fisco deverá ser devidamente intimado pelo juízo para tais providências, além de lhe assistir o direito de discordar dos valores atribuídos aos bens do espólio pelos herdeiros.

V – Permanece válida, contudo, a obrigatoriedade de se comprovar o pagamento dos tributos que recaem especificamente sobre os bens e rendas do espólio como condição para homologar a partilha ou a adjudicação, conforme determina o art. 192 do CTN.

VI – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos no art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **No arrolamento sumário, a homologação da partilha ou da adjudicação, bem como a**

expedição do formal de partilha e da carta de adjudicação, não se condicionam ao prévio recolhimento do imposto de transmissão causa mortis, devendo ser comprovado, todavia, o pagamento dos tributos relativos aos bens do espólio e às suas rendas, a teor dos arts. 659, § 2º, do CPC/2015 e 192 do CTN.

VII – Recurso especial do Distrito Federal parcialmente provido.” (grifos no original).

6. Nesse sentido, a suposta antinomia legal entre o CPC, o CTN e a LEF foi devidamente afastada a partir de esforço hermenêutico equacionado pelo Tribunal da Cidadania, conforme se vê no voto condutor do mencionado *leading case*, produzido pela e. Ministra Regina Helena Costa:

“Nessa condição, o art. 192 do CTN constitui instrumento assecuratório do direito de o Estado exigir tributos, devendo orientar suas adequadas interpretação e aplicação os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular.

(...)

Quando processado sob a modalidade sumária, isso se traduz na exiguidade de requisitos de cabimento, os quais se resumem à divisão amigável entre partes capazes (art. 659, caput, do CPC/2015), diferenciando-se da disciplina legal anterior, a qual exigia, além de tais pressupostos, ‘a prova da quitação dos tributos relativos aos bens do espólio e às suas rendas’ (art. 1.031, caput, do CPC/1973).

Outrossim, o vigente estatuto processual modificou o regramento da lavratura do formal de partilha e da elaboração da carta de adjudicação relativamente ao ITCMD, ao dispensar a comprovação do pagamento do imposto, outrora determinada pelo art. 1.031, § 2º, do CPC/1973, bastando agora, após o

trânsito em julgado da sentença homologatória, a intimação do Fisco para lançá-lo administrativamente, porém depois da expedição dos títulos translativos de domínio (art. 659, § 2º do CPC/2015).

As mudanças legislativas apontadas, ao deslocarem todas as questões relacionadas ao ITCMD para a esfera administrativa, conformaram a cobrança do tributo ao perfil enxuto e menos solene do arrolamento sumário, acelerando o trâmite do procedimento ‘que, naturalmente, deveria mesmo ser mais simples em comparação com o do inventário’ (NERY JÚNIOR; Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado. 20ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 1.466).

Nem por isso foram reduzidas as garantias fazendárias, consoante pondera Humberto Theodoro Júnior (...) nesse contexto, extrai-se que o art. 659, § 2º, do CPC/2015, ao se harmonizar com o art. 192 do CTN, traz a reboque aprimoramento da sistemática contida no dispositivo da codificação tributária, explicitando sua não-incidência no arrolamento sumário, quanto ao ITCMD.”

7. Cumpre, ainda, noticiar que em recursos extraordinários movidos, igualmente, pelo Distrito Federal esta Suprema Corte tem chancelado a autoridade do STJ para resolver definitivamente, no tópico em específico, *“questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso”* (art. 105, § 2º, da Constituição da República). Afinal, extrai-se do repertório jurisprudencial do STF que a controvérsia em questão não alcança a estatura constitucional, quando suscitada no âmbito da competência recursal extraordinária deste Tribunal. Nessa linha, cito o ARE nº 1.391.236-AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber (Presidente), Tribunal Pleno, j. 17/12/2022, p. 10/01/2023, e o RE nº 1.287.271-AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 17/02/2021, p. 23/03/2021, cujas ementas

reproduzo, respectivamente:

“AGRAVO INTERNO. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ARROLAMENTO SUMÁRIO. INTIMAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA. ART. 659, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MANIFESTAÇÃO APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO. ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS DE COMPETÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS. TEMA Nº 181. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. EVENTUAL OFENSA REFLEXA NÃO VIABILIZA O APELO EXTREMO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A controvérsia, conforme já asseverado na decisão guerreada, não alcança estatura constitucional. Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. Desatendida a exigência do art. 102, III, ‘a’, da Lei Maior, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte.

2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

3. A teor do art. 85, § 11, do CPC, o ‘tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento’.

4. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa, se unânime a

votação.”

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. INVENTÁRIO OU PARTILHA. PROCEDIMENTO PARA QUITAÇÃO DOS TRIBUTOS DEVIDOS. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. 1. É inadmissível o recurso extraordinário quando eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo Colegiado de origem demandar a análise prévia da legislação infraconstitucional pertinente à matéria. 2. *In casu*, eventual divergência ao entendimento adotado pelo juízo a quo no tocante ao procedimento para quitação dos tributos devidos em processo de inventário ou partilha demandaria o exame da legislação infraconstitucional aplicável à espécie (Código de Processo Civil e no Código Tributário Nacional). 3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

8. Portanto, cingindo a presente análise exclusivamente aos dois vícios de inconstitucionalidade ventilados na petição inicial, **firmo convicção no sentido de que ambos não procedem na espécie.**

9. *De um lado, não visualizo, no art. 659, § 2º, do CPC, uma norma geral referente à legislação tributária com aptidão para atrair a reserva de lei complementar prevista no art. 146, inc. III, al. “b”, da Constituição da República.* Dito de forma direta, não se cuida no objeto de garantias ou privilégios do crédito tributário, mas, sim, de norma de natureza processual que versa sobre um procedimento necessário para o trânsito jurídico de bens e direitos herdados por transmissão *causa mortis*. Nesse sentido, confira-se o voto condutor do Tema nº 390 do ementário da Repercussão Geral, cujo paradigma é o RE nº 636.562/SC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22/02/2023, p. 06/03/2023, a

respeito da prescrição intercorrente em executivo fiscal positivada no art. 40 da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830, de 1980):

“16. Como visto, de acordo com o art. 146, III, b, da CF/1988, compete à lei complementar a disciplina das normas gerais em matéria tributária, entre as quais se encontra a prescrição. O CTN tratou desse último instituto em seu art. 174. Essa é uma regra de caráter nacional, de observância obrigatória por todos os integrantes da federação. A exigência da edição de lei complementar para versar sobre normas gerais em matéria tributária, principalmente acerca da prescrição, tem o propósito de dar tratamento uniforme ao instituto e, como consequência, a sujeitos passivos que se encontram em situações equivalentes. Com isso, também se confere segurança jurídica à matéria, evitando-se que cada ente político estabeleça um prazo próprio de prescrição.

(...)

17. Nesse contexto, se a Constituição reservou à lei complementar o regramento da prescrição tributária, classificando-a como uma norma geral de direito tributário, não há espaço, em princípio, para que uma lei ordinária discipline a matéria. Não pode o legislador ordinário dispor sobre o instituto, estabelecendo novos prazos ou causas da sua suspensão ou da sua interrupção, sob pena de inconstitucionalidade formal por invasão de competência reservada à lei complementar.

(...)

22. Tampouco se pode dizer que o prazo de suspensão de 1 (um) ano deveria estar previsto em lei complementar. Trata-se de mera condição processual para que haja o início da contagem do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, de modo a ser possível constatar uma probabilidade remota ou improvável de satisfação do crédito tributário. Em outras

palavras, cuida-se de um intervalo temporal razoável fixado por lei dentro do qual o credor deve buscar bens para submissão à penhora.

23. Não seria consistente com o fim do feito executivo que, na primeira dificuldade de satisfação do crédito, se iniciasse a contagem do prazo prescricional. O legislador, por isso, instituiu o prazo de 1 (um) ano como o período para que se caracterize a situação processual necessária para o início da fluência da prescrição intercorrente. Trata-se, portanto, de um pressuposto dessa espécie de prescrição. Essa natureza jurídica afasta o prazo de 1 (um) ano da exigência do art. 146, III, b, da CF/1988. **Vale dizer: como requisito processual, deve ser disciplinado por lei ordinária nacional (art. 22, I, da CF/1988).**

24. Não se está aqui a negar a necessidade de compatibilização entre o Código Tributário Nacional – lei complementar que trata de norma gerais de direito tributário – e a Lei de Execução fiscal – lei ordinária de índole procedimental. **O art. 40 da LEF não extrapola o dispositivo constitucional, porque, ao estabelecer o marco inicial para a prescrição intercorrente, apenas prevê um marco processual para a contagem do prazo, sem que deixe de observar o prazo de 5 (cinco) anos, estabelecido no CTN.”** (grifos nossos).

10. Nessa linha, a mesma compatibilização entre a legislação processual — na espécie, o CPC — e o Código Tributário Nacional foi perfectibilizada pela 1ª Seção do STJ, no bojo de sua função uniformizadora da interpretação da legislação federal, especificamente no Tema nº 1.074 dos repetitivos. Veja-se o que consta no supracitado voto da Ministra Relatora:

“Como visto, o art. 659, § 2º, do CPC/2015, com o escopo de resgatar a essência simplificada do arrolamento sumário,

remeteu para fora da partilha amigável as questões relativas ao ITCMD, cometendo à esfera administrativa fiscal o lançamento e a cobrança do tributo.

Tal proceder, frise-se, nada diz com a incidência do imposto, porquanto não se trata de isenção, mas apenas de postergar a apuração e o seu lançamento para depois do encerramento do processo judicial, acautelando-se, contudo, os interesses fazendários – e, por conseguinte, do crédito tributário –, considerando que o Fisco deverá ser devidamente intimado pelo juízo para tais providências, além de lhe assistir o direito de discordar dos valores atribuídos aos bens do espólio pelos herdeiros (arts. 659, § 2º, e 662, § 2º, do CPC/2015).

Ademais, os títulos translativos de domínio de bens imóveis obtidos pelas partes somente serão averbados se demonstrado o pagamento do imposto de transmissão, consoante dispõem os arts. 143 e 289 da Lei de Registros Públicos, sujeitando-se os oficiais de registro à responsabilidade tributária em caso de omissão no dever de observar eventuais descumprimentos das obrigações fiscais pertinentes (art. 134, VI, do CTN).

De igual modo, a emissão de novo Certificado de Registro de Veículo - CRV supõe o prévio recolhimento do tributo, conforme determinado pelo art. 124, VIII, do Código de Trânsito Brasileiro.

Noutro plano, o art. 192 do CTN, por seu turno, não tem o condão de impedir a prolação da sentença homologatória da partilha ou da adjudicação, ou de obstar a expedição do formal de partilha ou da carta de adjudicação, quando ausente o recolhimento do ITCMD.

Isso porque tal dispositivo traz regramento específico quanto à exigência de pagamento de tributos concernentes aos bens do espólio e às suas rendas, vale dizer, disciplina

hipóteses de incidência cujas materialidades são claramente distintas da transmissão causa mortis, evidenciando, desse modo, a ausência de incompatibilidade com o art. 659, § 2º, do CPC/2015.

(...)

Assim, permanece válida a obrigatoriedade de se comprovar o pagamento das exações correspondentes aos bens do espólio e às suas rendas como condição para homologar a partilha ou a adjudicação (...) desse modo, **a homologação da partilha ou da adjudicação, no arrolamento sumário, prende-se à liquidação antecipada dos tributos que incidem especificamente sobre os bens e as rendas do espólio, sendo incabível, contudo, qualquer discussão quanto ao ITCMD, que deverá ocorrer na esfera administrativa, exclusivamente.**" (grifos nossos).

11. *De outro lado, considero que descabe falar em afronta ao princípio da isonomia tributária, ou mesmo em incidência deste.* O art. 150, inc. II, do Texto Constitucional dispõe não ser dado a qualquer ente federado *"instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos"*. No caso dos autos, o art. 659, § 2º, do CPC não dispõe sobre hipótese de incidência de imposto, mas, sim, acerca de procedimento de natureza sumária. Logo, não se versa sobre tratamento tributário, tampouco a respeito de contribuintes em situação equivalente. Com a devida vênia aos entendimentos contrários, a meu sentir, não é dado à Fazenda Pública rotular de não isonômica sob a perspectiva fiscal uma situação regularmente constituída do ponto de vista processual, que, ao fim e ao cabo, reflete unicamente o exercício de legítimo direito de ação por parte de herdeiros.

12. Mesmo que assim não fosse, **considero que, ao instituir procedimento diferenciado e expedito entre partes herdeiras capazes que se entendam em acordo para partilha amigável de bens e direitos de falecido, a norma impugnada está calçada em fatores de discrímen legítimos e de estatura constitucional, sobretudo a razoável duração do processo e a consensualidade na composição de conflitos.** Desse modo, eventual benefício auferido pelos herdeiros legitimados em decorrência dos caracteres especiais do arrolamento sumário justifica-se sob luzes constitucionais.

13. Em suma, respeitosamente, **não há o que acolher na presente ação direta.**

14. Ante o exposto, **conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo-a improcedente.**

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator