



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

MATÉRIA: MEDIDA PROVISÓRIA Nº 20/2020

DATA DE APRESENTAÇÃO: 01/09/2020

AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO

PARECER JURÍDICO Nº 141/2020/PJA/AL

Sr. Procurador Geral,

PROPOSIÇÃO E JUSTIFICATIVA

Submetida a parecer jurídico desta Procuradoria, Medida Provisória nº 20, de 17 de Agosto de 2020, apresentada nesta Casa de Lei em 01 de Setembro do corrente ano, dispõe sobre a extinção de créditos tributários mediante dação em pagamento, altera Lei nº 2.410/10 e revoga a Lei nº 3.096/16 e o Decreto nº 5.286/15.

Após citar previsão legal constante do inciso XI do art. 156 do Código Tributário Nacional, a justificativa de fls 02, veiculada pela Mensagem nº 48, argumenta que “a presente Media Provisória cumpriu, em sua tessitura, o desígnio de oportunizar o incremento da arrecadação, compatibilizando-se com o cenário de crise econômico-financeira instalado a partir da pandemia do novo Coronavírus (COVID 19), considerando o Estado de Calamidade pública declarado pelo Decreto Estadual 6.072, de 21 de março de 2020, o qual cobrou e tem cobrado **providências urgentes** por parte do Estado.” (O grifo não é do original)

COMPETÊNCIA E INICIATIVA

A Constituição Federal dispõe sobre a atribuição de legislar sobre matéria tributária, conferindo aos Estados membros competência concorrente:



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

No que se refere a iniciativa, o art. 27 da Carta Estadual foi reformado, retirando a exclusividade do Governador do Estado deflagrar o processo legislativo em matéria tributária. Portanto, a iniciativa passou a ser comum entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Quanto ao instrumento legislativo eleito, nas três esferas federativas, cabe apenas ao Poder Executivo, editar medidas provisórias, nos limites previstos no art. 62 da Carta da República.



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

REQUISITOS CONSTITUCIONAIS
ESPECÍFICOS DA MEDIDA PRÓVISÓRIA

A Constituição Federal estabelece requisitos à edição das medidas provisórias que obrigam igualmente os demais entes federativos, por força do princípio da simetria e também por expressa previsão nas diversas Cartas Estaduais:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 62. Em caso de **relevância** e **urgência**, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 27. (...)

§3º. Em caso de **relevância** e **urgência**, o Governador do Estado poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Assembleia Legislativa.

§4º. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei, no prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, devendo a Assembleia Legislativa disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

§5º. O prazo a que se refere o §3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso da Assembleia Legislativa.

§6º. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§7º. Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias Sessenta dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§8º. Não editado o decreto legislativo a que se refere o §3º até quarenta e cinco dias após a rejeição ou perda de eficácia de



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§9º. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Os textos constitucionais não deixam dúvidas de que os principais requisitos das medidas provisórias são a relevância e a **urgência**. **A princípio**, esses pressupostos devem ser aferidos e detectados pelo Parlamento, para análise preliminar, antes do exame de seu mérito.

Repare que estes requisitos da relevância e urgência são de ordem constitucional. Portanto, possuem natureza **objetiva e são indeclináveis**, exigindo do Poder Legislativo cuidadoso exame das circunstâncias fáticas, sociais e políticas que envolvem a matéria, tendo por guia o senso comum e não interesses político-partidários. Este o entendimento dos tribunais pátrios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717 DISTRITO FEDERAL

Os aspectos formais ensejadores da edição de medida provisória – relevância e urgência – são sindicáveis pelo Poder Judiciário, no exercício do controle abstrato de constitucionalidade, mesmo após a conversão do ato em lei. Na edição da Medida Provisória n.º 558/2012, objeto da presente ação, contudo, não houve a configuração de hipótese excepcional que autorizasse a decretação da inconstitucionalidade por ausência de urgência.

É sabido que não mais existe oscilação na jurisprudência da Corte Suprema a respeito da possibilidade de controle de constitucionalidade das medidas provisórias sob o ângulo do atendimento aos requisitos do artigo 62 – Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.736/DF, relator ministro Cezar Peluso, julgada em 8 de setembro de 2010, Diário da Justiça de 29 de março de 2011.”

①



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Editada a medida provisória, compete ao Poder Legislativo realizar o seu controle. Frise-se que este último é, a um só tempo, político e jurídico, pois se debruça sobre a análise das circunstâncias (urgência e relevância) exigidas pela própria Constituição para a sua edição.

Em relação ao segundo requisito constitucional, a matéria deve ser examinada levando-se em consideração o já esposado entendimento da Corte Suprema, que exige comprovação acerca da inexistência da urgência. Ou seja, “Trata-se de informações de alta indagação, que não podem ser convincentemente contraditadas por pronunciamentos especulativos, sem embasamento científico seguro. Nessas matérias de relevância e urgência se deve partir e essa parece ser a jurisprudência do Supremo da legitimidade das alegações, dessa fundamentação do poder normativo constituído”. (trecho do voto do Min. Teori Zavascki no supracitado RE 592.377).

Nesse sentido é o magistério de Clèmerson Merlin

Clève:

“O controle parlamentar assume dupla dimensão: é político e jurídico, a um só tempo. **A atividade do legislativo não é absolutamente livre, circunscrevendo-se às diretrizes, normas e princípios aprovados pelo Constituinte. Por isso, o Congresso Nacional haverá de formular juízo político, mas também jurídico, no tocante à admissibilidade (concretização dos pressupostos de edição) da medida provisória.** É inegável que, nesse particular, a dimensão política do controle vai prevalecendo sobre a jurídica. Superada esta fase e apreciado o conteúdo da medida provisória desde a perspectiva de sua compatibilidade com a Constituição, os critérios da conveniência e oportunidade orientarão a manifestação congressual (conversão ou rejeição). Aliás, a constitucional é questão prejudicial desta. Nesse ponto, a apreciação do Congresso não deve ser mais do que jurídica. Havendo a compatibilidade da matéria disciplinada pela medida com a Lei Fundamental, superada a questão prejudicial, o Parlamento estará livre para apreciar politicamente o ato legislativo provisório.” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias.3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.183-185).



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Não se pode negar que o termo urgência significa a necessidade que requer solução imediata e com pressa. Aquela que não pode esperar, sob pena de provocar consequências imediatas irreparáveis.

Entretanto, verifica-se que apesar da Medida Provisória datar de 17 de agosto de 2020, a mesma somente foi apresentada ao Parlamento em 01 de Setembro do corrente ano, estando portanto derrogada pelo decurso de prazo, conforme previsão constitucional, pois ultrapassou 60 dias de sua edição, sem a aprovação da Assembleia Legislativa.

No trecho da justificativa (Mensagem nº 48) transcrito no início deste parecer, o Governador do Estado tenta justificar a urgência da medida por conta da pandemia do Coronavírus e do estado de calamidade pública consequente, sem especificar o liame causal entre a urgência da presente norma e situação sanitária vigente, considerando que a implementação das medidas legais propostas não são imediatas.

O extenso procedimento de aplicação e operacionalização da lei e a necessidade de alienação posterior do imóvel recebido em dação em pagamento fazem do instrumento legislativo de exceção (medida provisória), ato absolutamente inconstitucional, por faltar-lhe o requisito essencial e objetivo da urgência.

Após a tramitação do burocrático e demorado processo administrativo de dação em pagamento para extinção do crédito tributário, o Estado do Tocantins deverá proceder a outro procedimento objetivando alienar o bem, para arrecadar recursos que serão, em tese, destinados ao combate da pandemia. Isso é o que se conclui da leitura da Mensagem nº 48 e seu instrumento legislativo.

Com todo respeito, não há como vislumbrar qualquer urgência na medida proposta pelo Poder Executivo para fazer frente à pandemia e ao estado de calamidade pública decretado em todo Estado do Tocantins, pois, os efeitos práticos da lei serão sentidos após o término ou a minimização da crise sanitária vigente.



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Ainda no tocante à urgência, é interessante observar que a MP nº 20/20, em seu art. 17 revoga expressamente a Lei Estadual nº 3.096/16 e o Decreto nº 5.286/15 que dispunham exatamente sobre a extinção de créditos e débitos tributários mediante dação em pagamento. O Estado do Tocantins já dispunha de legislação vigente tratando da mesma matéria, o que elide ainda mais a necessária urgência da proposição, capaz de justificar a adoção do presente instrumento legislativo de exceção.

Em outras palavras, as medidas normativas e os objetivos perseguidos pela proposição prescindiam de urgência, pois entravam em vigência da Lei Estadual nº 3.096/16. Se já existia legislação estadual disciplinando a matéria, permitindo a extinção de crédito tributário através de dação em pagamento, qual o motivo da edição de Medida Provisória para regular tal procedimento?

Portanto, a proposição em apreço mostra-se absolutamente inconstitucional, por faltar-lhe, claramente, o requisito essencial da **urgência**.

CONTEÚDO NORMATIVO DA PROPOSIÇÃO

O Código Tributário Nacional prevê o instrumento da dação em pagamento de bens imóveis para a extinção do crédito tributário, desde que previsto em lei, onde serão estabelecidas suas condições, circunstâncias e requisitos

Código Tributário Nacional

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.

De outro lado, os artigos 356 e seguintes do Código Civil são os dispositivos legais encarregados de definir o instituto da dação em pagamento, que, de modo resumido, consiste na concordância do credor em receber a obrigação que lhe é devida de forma diversa daquela pactuada.

9



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Na esfera federal, a Lei 13.313/16, dispõe sobre a extinção do crédito tributário regularmente **inscrito em dívida ativa** através do oferecimento de bens imóveis pelo devedor, tendo a lei postergado a regulamentação” do procedimento, em especial no que tange à avaliação dos bens ofertados, a ato do Ministério da Fazenda. Portanto, **tratando-se de tributos federais, somente os créditos inscritos na dívida ativa são passíveis de extinção pela dação em pagamento de imóveis.**

Lei nº 13.313/16

“Art. 4º O crédito tributário **inscrito em dívida ativa** da União poderá ser extinto, nos termos do inciso XI do caput do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, mediante dação em pagamento de bens imóveis, a critério do credor, na forma desta Lei, desde que atendidas as seguintes condições:

Em 9 de fevereiro de 2018, foi publicada a portaria PGFN 32/18, com a finalidade de regulamentar a dação em pagamento de bens imóveis para extinção de débitos tributários federais, instituída pela citada lei.

No início, verifica-se **relevante divergência** em relação a proposição estadual, onde o Governador do Estado estendeu a possibilidade de dação em pagamento como forma de extinção de **todos os créditos tributários**, independentemente de sua inscrição em dívida ativa ou ajuizamento, nos termos do art. 1º da MP nº 20/20.

Trata-se de uma liberalidade até certo ponto temerária, pois pode elidir precocemente a extinção do crédito tributário pelo pagamento em dinheiro, facultando ao devedor, desde o início da constituição da dívida fiscal, quitá-la com a entrega de bem imóvel. Certamente, tal situação está em desconformidade com o interesse público.

De resto, parece que o teor normativo da MP 20/20 não destoa da legislação aprovada pelo Congresso Nacional, que regula a dação em pagamento para quitação de tributos federais, nem tampouco da legislação de mesmo teor que ora revoga. Este último aspecto chega a ser intrigante.



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

CONCLUSÃO

Portanto, apesar da competência e iniciativa constitucionais para que o Poder Executivo Estadual legisle sobre a matéria e da previsão do Código Tributário Nacional, permitindo a extinção de crédito tributário, através de Dação em Pagamento de bens imóveis, o manejo do instrumento legislativo de exceção para veicular a matéria mostra-se absolutamente inadequado sob o ponto de vista jurídico.

Pelas circunstâncias que envolvem a matéria fica evidente que a Medida Provisória nº 20/20 não contém o requisito constitucional da urgência, razão pela qual deverá ser rejeitada nessa Comissão de Constituição e Justiça, cabendo à Assembleia Legislativa disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes, nos termos da Carta Estadual.

**Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa
do Estado do Tocantins, em 6 de novembro de 2020.**


Sérgio Ricardo Vital Ferreira
Procurador Jurídico
Matrícula nº 275



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

MATÉRIA: MP 20/2020

DATA DA APRESENTAÇÃO: 01/09/2020

AUTOR: Governador do Estado

ASSUNTO: Dispõe sobre a extinção de créditos tributários mediante dação de pagamento, altera a Lei nº 2.410, de 17 de novembro de 2010, e adota outras providências.

DESPACHO Nº 054/2020/LEG/PGA/AL

Aprovo o Parecer Jurídico do ilustre Procurador, *Dr. Sérgio Ricardo Vital Ferreira*.

Encaminhe-se ao Excelentíssimo Senhor Deputado Ricardo Ayres, relator do presente processo, para as devidas providências.

Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, em 16 de novembro 2020.


Dr. Angelino Madeira
Subprocurador Geral da Assembleia
Mat. 159