



PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE
JUÍZO DE DIREITO DA 3ª Vara da Fazenda Pública DE Natal

Procedimento Ordinário nº: 0804522-51.2013.8.20.0001

Parte autora: Banco Bradesco Financiamentos S/A

Advogado(a): Wilson Sales Belchior

Parte ré: Estado do Rio Grande do Norte

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de Ação Declaratória de Inexigibilidade de Tributo proposta por Banco Bradesco Financiamentos S/A em face do Estado do Rio Grande do Norte, em que sustenta a ilegalidade da cobrança do tributo pertinente à Contribuição ao Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Pessoal do Estado – FUNDESP, instituído pela Lei nº 6.558, de 30 de dezembro de 1993, e regulamentada pelo Decreto 21.860, de 27 de agosto de 2010, no valor de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), para fins de cadastramento da instituição bancária para operar na modalidade de financiamento, mediante consignação em folha de pagamento dos servidores civis, militares e pensionistas da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Norte; aponta que, para prestar serviço de empréstimo, com garantia de consignação em pagamento, é compelida a recolher dita contribuição, não obstante a promulgação da Lei nº 12.529/11, que vedou expressamente qualquer tipo de ação que possa prejudicar a livre concorrência, causar um domínio de mercado ou qualquer outro exercício que implique em reserva de mercado; reporta-se ao disposto no artigo 150. I, da Constituição Federal que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; pugnou pela concessão de medida antecipatória de mérito para que seja suspensa a cobrança do tributo, como condição de credenciamento para operação do sistema eletrônico de consignação dos servidores.

Inicialmente, o feito foi encaminhado ao Juízo da 3ª Vara de Execução Fiscal Estadual, em face do caráter tributário da pretensão (imposição de valor para permitir à instituição bancária a prestação de um serviço: empréstimo consignado), no entanto, devolvido, através de decisão de fls. 239/244. No caso, entendeu o eminente magistrado que a cobrança do valor de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), "não possui natureza tributária" pois, segundo entendeu "trata-se de preço público/tarifa" a excluir a competência do Juízo Tributário.

Os autos me foram encaminhados sem a reprodução total das peças que o integravam (pronunciamento prévio do Estado do Rio Grande do Norte, dentre outras), o que resultou diligência imediata para complementação, a teor do despacho de fls. 246.

Após cumprimento da diligência, vieram-me conclusos.

É o relatório. Decido.

Destaco, inicialmente que, em face do retorno dos autos, com pretensão de urgência, a primeira preocupação deste Juízo é decidir a medida urgente, não obstante a necessidade de se submeter a questão a posterior exame de conflito negativo de competência.

O debate da questão gira em torno da imposição proclamada pela parte ré, através do Decreto nº 21.860, de 27 de agosto de 2010, que, em seu artigo 6º, somente admite ingresso, ao sistema de consignação eletrônica (excetuados os bancos oficiais), das instituições financeiras privadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central que depositarem a importância de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), a título de contribuição para o Fundo de Desenvolvimento do Sistema de pessoal do Estado – FUNDESP.

O primeiro ponto a ser enfrentado, neste caso, diz respeito à natureza jurídica

desta imposição.

Sabe-se que a contribuição tem natureza jurídica de obrigação tributária, porquanto, destina-se a uma prestação pecuniária compulsória paga ao Estado (lato sensu), com a finalidade de constituição de fundo econômico e destinação específica. O fundo, no caso, seria o FUNDESP e a destinação é a melhoria (desenvolvimento) do sistema de pessoal do Estado.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 145, que os tributos são impostos, taxas e contribuição de melhoria.

O próprio Decreto, em seu art. 11, § 1º, já declina, em primeiro lugar, imposição do valor de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), para habilitar as instituições bancárias privadas ao empréstimo consignado. Por outro lado, diz qual é a destinação do valor arrecadado: melhorar o sistema de pessoal do Estado, que já existe.

O aspecto material da hipótese de incidência tributária está bem delineado.

Tal significa dizer que o Banco Bradesco (tal qual as demais instituições privadas) somente poderão pactuar empréstimo consignado com os servidores civis e militares do Estado se, para tanto, contribuir com a quantia exigida e que tem destinação específica. Somente assim, terá acesso ao sistema eletrônico das deduções em folha de pagamento.

A denominação dada pelo Decreto foi mesmo de contribuição.

Ao meu ver, não se debate a respeito de preço/tarifa, no referido ato normativo, que, necessariamente, está vinculado a um serviço público pois, neste

caso, o Estado não delega ao particular a prestação de um serviço, já que consignação em pagamento é uma forma de garantia em um contrato de empréstimo, não podendo ser definida como serviço. O próprio servidor, beneficiário do empréstimo, é quem outorga à instituição bancária poderes para que a forma de pagamento se faça mediante desconto em folha. Cabe ao Estado, através do setor da folha de pagamento, atender ao pedido do servidor. E a prova de que não é um serviço é tão evidente que o mesmo Estado não cobra nenhum valor da instituição bancária, quando o servidor tem conta no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica. Pergunta-se: por que é serviço, quando o beneficiário do empréstimo é correntista de instituição bancária privada, e não é serviço quando é correntista de instituição financeira pública? Poder-se-ia imaginar em um serviço fragmentado ou qualificado pela origem da instituição financeira? Claro que não há razoabilidade nessa forma de caracterização do serviço, a justificar a cobrança do valor como preço/tarifa.

Ademais, mesmo que o Decreto tivesse adentrado nessa senda, é de se destacar que, na forma do artigo 4º, do Código Tributário Nacional: "A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevante para qualificá-la: I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei"; (...).

Logo, toda requisição de dinheiro compulsória, que não constitua sanção de ato ilícito; que seja instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa vinculada, só pode ter uma natureza: a tributária. E o aspecto material da hipótese de incidência dessa requisição é que dirá se estamos diante de um imposto, de uma taxa ou de uma contribuição. É que o que diz a Constituição Federal, em seu artigo 145.

Ocorre que, para o caso, a arrecadação compulsória fora instituída através de Decreto.

A previsão tributação imposta no Decreto nº 21.860/2010 não substitui

a necessidade de lei específica.

É nesse sentido que deve ser entendida a expressão "a lei relativa à contribuição de melhoria" inscrita no art. 82 do CTN. Sem ela, persiste o óbice de que trata o art. 150, III, "a" da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

O princípio da legalidade tributária tem conotação restritiva, não comportando interpretação ou aplicação ampliativa, tampouco se compatibilizando com cláusulas tributárias genéricas.

Eis o precedente do STJ:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA. NECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE DOIS EDITAIS. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO LANÇAMENTO. SÚMULA 07 DO STJ. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DO DISSÍDIO.

1. A contribuição de melhoria é tributo cujo fato impositivo decorre da valorização imobiliária que se segue a uma obra pública, ressoando inequívoca a necessidade de sua instituição por lei específica, emanada do Poder Público construtor, obra por obra, nos termos do art. 150, I, da CF/88 c/c art. 82 do CTN, uma vez que a legalidade estrita é incompatível com qualquer cláusula genérica de tributação. (Precedentes: REsp 739.342/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/04/2006, DJ

04/05/2006: REsp 444.873/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/08/2005, DJ 03/10/2005) 2. In casu, consoante dessume-se do voto condutor do acórdão recorrido, o entendimento esposado pelo Tribunal a quo diverge da jurisprudência dominante nesta Corte Superior, in verbis: "Inicialmente, destaco que entendo não ser necessária a existência de uma lei específica, obra por obra, para a instituição e cobrança de contribuição de melhoria. Nessa perspectiva, tenho que o Município apelado logrou comprovar o atendimento ao princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da CF/88), ao acostar ao presente feito, a Lei Municipal nº 286/96 de fl. 151, a qual autoriza o Poder Executivo a realização de obras de pavimentação asfáltica nas ruas no perímetro urbano, o que abarca a hipótese sob exame." 3(...) 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido. (REsp 927.846/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/08/2010,)(grifei).

No caso dos autos, a parte autora atendeu ao disposto no art. 273, I, do CPC, demonstrando a verossimilhança das alegações postas na inicial, em face da cobrança de contribuição, via Decreto do executivo e, por outro lado, comprovou o receio de dano de difícil reparação, pois somente poderá pactuar contrato de empréstimo consignado com os servidores do Estado, se efetuar o pagamento do tributo de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), fixado no referido Decreto.

Diante do exposto, defiro o pedido de medida antecipatória de mérito, suspender a cobrança da contribuição de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), imposta pela parte ré à autora, cuja incidência está sendo feita nos moldes do artigo 11, § 1º, do Decreto nº 21.860, de 27 de agosto de 2010, como condição para credenciamento em operações do sistema eletrônico de consignação em pagamento, em folha dos servidores públicos estaduais.

Intime-se o Sr. Secretário Estadual da Administração e dos Recursos Humanos para imediato cumprimento desta decisão.

Cite-se a parte ré, através do Sr. Procurador Geral do Estado para,

querendo, oferecer resposta ao pedido inicial. Se a resposta contiver documentos ou preliminares, atenda-se ao disposto no art. 327, CPC. Após, dê-se vista ao Ministério Público.

Por último, suscito conflito negativo de competência com o Juízo da 3ª Vara de Execução Fiscal Estadual e Tributária, o que deverá ocorrer por meio de ofício, tão logo transcorra o prazo para oferecimento de recurso de Agravo de Instrumento. As demais questões processuais, não urgentes, deverão ser examinadas após decisão do e. Tribunal de Justiça.

Publique-se e cumpra-se.

Natal/RN, 16 de setembro de 2013.

Geraldo Antônio da Mota
Juiz de Direito