



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

INFORMATIVO STF 846

*Destaques comentados pelos
Professores Estratégia*

Sumário

Sumário	1
1 – Direito Internacional Público	1
2 – Direito Tributário.....	4

1 – Direito Internacional Público

Crimes contra a humanidade e prescrição - 2

O Plenário, em conclusão e julgamento e por maioria, indeferiu pedido de extradição formulado pelo Governo da Argentina em desfavor de um nacional, ao qual imputada a suposta prática de delitos de lesa-humanidade. Ele é investigado por crimes correspondentes, no Código Penal brasileiro, aos de homicídio qualificado, sequestro e associação criminosa. Os delitos teriam sido cometidos quando o extraditando integrava o grupo terrorista "Triple A", em atividade entre os anos 1973 e 1975, cujo objetivo era o sequestro e o assassinato de cidadãos argentinos contrários ao governo então vigente naquele país — v. Informativos 842 e 844.

STF. Plenário. Ext 1362/DF, rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Teori Zavascki, julgamento em 9.11.2016. (Ext-1362)

Comentários pelo Prof. Ricardo Vale:

a) Apresentação resumida do caso:

Salvador Siciliano, argentino integrante do grupo terrorista "Triple A", após praticar crimes de homicídio qualificado, sequestro e associação criminosa, fugiu para o Brasil. A Argentina, então, solicitou ao Brasil a extradição de Salvador Siciliano, por força de ordem de prisão preventiva decretada pelo juízo criminal de Buenos Aires.

b) Conteúdo teórico pertinente:

A extradição é um instituto de cooperação jurídica internacional em matéria penal. Por meio da extradição, um Estado entrega a outro Estado indivíduo que foi condenado ou está sendo processado pela prática de crimes. As normas aplicáveis à extradição estão previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80).

A Constituição Federal de 1988 **atribui ao STF** a competência originária para **processar e julgar a extradição solicitada por Estado estrangeiro**. Observe que a "palavra final" sobre a extradição não é do STF, mas sim do Presidente da República. O STF apenas autoriza a extradição, o que não vincula o Presidente da República.

O texto constitucional prevê certos **limites à extradição**, quais sejam:



INFORMATIVO ESTRATÉGICO

INFORMATIVO STF 846

- 1) Os brasileiros natos não podem ser extraditados.
- 2) Os brasileiros naturalizados podem ser extraditados em duas hipóteses: **i)** crime comum praticado antes da naturalização e; **ii)** comprovado envolvimento com tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.
- 3) Nenhum estrangeiro será extraditado por crime político ou de opinião.

O Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), por sua vez, também elenca certos **limites à extradição**. Veja:

Art. 77. Não se concederá a extradição quando:

I - se tratar de brasileiro, salvo se a aquisição dessa nacionalidade verificar-se após o fato que motivar o pedido;

II - o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou no Estado requerente;

III - o Brasil for competente, segundo suas leis, para julgar o crime imputado ao extraditando;

IV - a lei brasileira impuser ao crime a pena de prisão igual ou inferior a 1 (um) ano;

V - o extraditando estiver a responder a processo ou já houver sido condenado ou absolvido no Brasil pelo mesmo fato em que se fundar o pedido;

VI - estiver extinta a punibilidade pela prescrição segundo a lei brasileira ou a do Estado requerente;

VII - o fato constituir crime político; e

VIII - o extraditando houver de responder, no Estado requerente, perante Tribunal ou Juízo de exceção.

Observe que a extradição somente será possível quando forem cumpridos os requisitos de "**dupla tipicidade**" (art. 77, II) e "**dupla punibilidade**" (art. 77, VI). A "dupla tipicidade" resta caracterizada quando o fato que motivou a o pedido for considerado crime tanto no Brasil quanto no Estado requerente. Por sua vez, a "dupla punibilidade" irá existir quando o fato delituoso não tiver sido atingido pela prescrição no Brasil e no Estado requerente.

Feitas essas considerações, cabe-nos trazer à luz o grande problema enfrentando na Extradição 1.362/DF. O Poder Judiciário argentino imputou a Salvador Siciliano a prática de crimes de lesa-humanidade, que seriam **imprescritíveis**, o que decorreria de norma *jus cogens*. Reforçando esse argumento, faz-se menção ao fato de que o Estatuto de Roma prevê que os crimes contra a humanidade são imprescritíveis.

O STF, ao analisar o caso, fez as seguintes ponderações:

1) O Brasil **não é signatário** da Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra dos Crimes contra a Humanidade.

2) Apenas **lei interna** pode dispor sobre prescritibilidade ou imprescritibilidade da pretensão estatal de punir. Isso porque, no âmbito do Direito Penal incriminador, vigora o princípio da reserva legal absoluta de lei formal. Dessa forma, o Estatuto de Roma, internalizado por decreto executivo, não é instrumento competente para estabelecer a imprescritibilidade de crimes.

3) Mesmo que se admitisse a existência de norma de direito internacional cogente estabelecendo a imprescritibilidade de crimes, isso **não afastaria o art. 5º, XV, CF/88**, que prevê que "*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*". Considerando-se que os crimes foram praticados por Salvador Siciliano bem antes da internalização do Estatuto de Roma pelo Brasil, **não poderia retroagir a lei penal para prejudicar o réu**.



INFORMATIVO ESTRATÉGICO

INFORMATIVO STF 846

Com base nesses argumentos, a Corte concluiu que os crimes imputados a Salvador Siciliano **prescreveram no Brasil** e, portanto, **não seria atendido o requisito da "dupla punibilidade"**. Assim, o STF decidiu por indeferir a extradição do argentino.

c) Questão de prova:

O conteúdo que acabamos de estudar poderia ser cobrado nas seguintes questões de prova.

A extradição não será autorizada quando presentes os requisitos da dupla tipicidade e da dupla punibilidade.

A assertiva está errada. É exatamente o contrário. A extradição somente será autorizada quando presentes os requisitos de dupla tipicidade e dupla punibilidade.

O Estatuto de Roma é instrumento suficiente para estabelecer a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade no ordenamento jurídico brasileiro. Como consequência, não pode ser afastada a punibilidade de extraditando que houver praticado crime de lesa humanidade.

Mais uma vez a assertiva está errada. No Brasil, apenas a lei formal pode dispor sobre prescrição. Assim, o Estatuto de Roma não é instrumento suficiente para estabelecer a imprescritibilidade de crimes contra a humanidade. É possível, portanto, que seja afastada a punibilidade de extraditando que tiver praticado crime contra a humanidade.

Do informativo:

Crimes contra a humanidade e prescrição - 2

O Plenário, em conclusão e julgamento e por maioria, indeferiu pedido de extradição formulado pelo Governo da Argentina em desfavor de um nacional, ao qual imputada a suposta prática de delitos de lesa-humanidade. Ele é investigado por crimes correspondentes, no Código Penal brasileiro, aos de homicídio qualificado, sequestro e associação criminosa. Os delitos teriam sido cometidos quando o extraditando integrava o grupo terrorista "Triple A", em atividade entre os anos 1973 e 1975, cujo objetivo era o sequestro e o assassinato de cidadãos argentinos contrários ao governo então vigente naquele país — v. Informativos 842 e 844.

O Colegiado considerou estar extinta a punibilidade dos crimes imputados ao extraditando, nos termos da legislação brasileira, e de não ter sido atendido, portanto, o requisito da dupla punibilidade.

Destacou a jurisprudência nesse sentido, e lembrou o art. 77, VI, do Estatuto do Estrangeiro e o art. III, "c", do tratado de extradição entre Brasil e Argentina quanto à vedação do pleito extraditacional quando extinta a punibilidade pela prescrição.

Apresentou também o posicionamento da Corte em casos semelhantes, nos quais o pedido de extradição teria sido deferido apenas quanto aos crimes reputados de natureza permanente e considerados não prescritos, em virtude da não cessação da permanência, situação diversa da ora analisada.

Relativamente à qualificação dos delitos imputados ao extraditando como de lesa-humanidade, entendeu que essa circunstância não afasta a aplicação da citada jurisprudência.

A Corte se referiu a fundamentos expostos na ADPF 153/DF, no sentido da não aplicação, no Brasil, da imprescritibilidade dos crimes dessa natureza, haja vista o País não ter subscrito a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade, nem ter a ela aderido, e, ainda, em razão de somente lei interna poder dispor sobre prescritibilidade ou imprescritibilidade da pretensão estatal de punir.

Ponderou que, mesmo se houvesse norma de direito internacional de caráter cogente a estabelecer a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade, ela não seria aplicável no



Brasil, por não ter sido ainda reproduzida no direito interno. Portanto, o Estatuto de Roma, considerado norma de estatura supralegal ou constitucional, não elidiria a força normativa do art. 5º, XV, da Constituição da República, que veda a retroatividade da lei penal, salvo para beneficiar o réu.

Em seguida, o Plenário afastou a ofensa ao art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Não ocorre, no caso, invocação de limitações de direito interno para justificar o inadimplemento do tratado de extradição entre Brasil e Argentina, mas simples incidência de limitação prevista nesse tratado.

Concluiu que, estando prescritos os crimes, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, eventual acolhimento do pedido extradicional ofenderia o próprio tratado de extradição, que demanda a observância do requisito da dupla punibilidade.

Vencidos os ministros Edson Fachin (relator), Roberto Barroso, Rosa Weber, que reajustou o voto, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia (presidente), todos pelo indeferimento do pedido. Em seguida, o Tribunal determinou a expedição de alvará de soltura em favor do extraditando.

Ext 1362/DF, rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Teori Zavascki, julgamento em 9.11.2016. (Ext-1362)

2 – Direito Tributário

Protesto de CDA e sanção política

O protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA) constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.

STF. Plenário. ADI 5135/DF, rel. Min. Roberto Barroso, 3 e 9.11.2016. (ADI-5135)

Comentários pelo Prof. Fábio Dutra:

a) Apresentação resumida do caso:

Trata-se de pedido formulado em ação direta ajuizada contra o parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492/1997, incluído pela Lei 12.767/2012, que previu que se incluem entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

b) Conteúdo teórico pertinente:

É importante sabermos que o protesto, pela definição legal, é o **ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida**. É um meio de cobrança extrajudicial do crédito tributário, utilizado, sobretudo, nos casos de crédito de pequeno valor, para os quais se torna inviável o ajuizamento de ação judicial de cobrança.

Acerca do protesto da CDA, o Plenário do STF, por maioria, **julgou improcedente o pedido formulado na ação direta**, esclarecendo diversos pontos acerca do protesto, que podem ser sintetizados do seguinte modo:

- a Lei 6.830/80, que dispõe sobre a execução fiscal, **não exclui a possibilidade de instituição e manejo de mecanismos extrajudiciais de cobrança**;
- se a cobrança pela via do protesto for frustrada, o executivo fiscal poderá ser normalmente ajuizado pelo fisco;
- a principal finalidade do protesto da CDA é dar ao mercado conhecimento a respeito da **existência de débitos fiscais e permitir a sua cobrança extrajudicial**;



INFORMATIVO ESTRATÉGICO

INFORMATIVO STF 846

- o protesto confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, contribuindo para **estimular a adimplência, incrementar a arrecadação e promover a justiça fiscal**;
- o protesto é, em regra, mecanismo que **causa menor sacrifício ao contribuinte, se comparado aos demais instrumentos de cobrança disponíveis**, em especial a Execução Fiscal;
- o protesto **não configura uma “sanção política”**, já que não constitui medida coercitiva indireta que restrinja, de modo irrazoável ou desproporcional, direitos fundamentais dos contribuintes, com o objetivo de forçá-los a quitar seus débitos tributários.

Desse modo, decidiu o STF que a utilização do protesto pela Fazenda Pública não viola o princípio do devido processo legal, não é incompatível com a execução fiscal, não viola o princípio da inafastabilidade do controle judicial, não importa em qualquer restrição ao devido processo legal. Diante disso, **a Suprema Corte decidiu que a utilização do protesto instrumento de cobrança de CDA é constitucional.**

c) Questão de prova:

Diante desta relevante decisão, acreditamos que o tema será cobrado com frequência em provas de concurso público. Uma possível questão seria a seguinte:

De acordo com decisão recente do STF, o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA) configura sanção política, considerado flagrantemente inconstitucional para tal finalidade.

O STF decidiu exatamente o contrário, isto é, o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA) constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política. Assertiva errada.

Do informativo:

Protesto de CDA e sanção política

O protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA) constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado em ação direta ajuizada contra o parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492/1997, incluído pela Lei 12.767/2012 (“Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as Certidões de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”).

O Tribunal afastou a alegação de inconstitucionalidade formal do dispositivo atacado. A requerente aduzia ter havido afronta ao devido processo legislativo e à separação de poderes, em virtude de ter sido inserido por emenda na Medida Provisória 577/2012, que versava sobre questões totalmente diversas, relativas ao serviço público de energia elétrica.

Observou que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5.127 (DJE de 27.9.2016), entendeu que a prática de introduzir emendas sobre matérias estranhas às medidas provisórias, consolidada no Congresso Nacional, constitui costume contrário à Constituição.

Entretanto, diante dos consideráveis efeitos adversos que adviriam da declaração de inconstitucionalidade de todas as medidas provisórias já aprovadas, ou ainda em tramitação, com vício semelhante, e do fato de estar-se a afirmar um novo entendimento sobre a matéria, a Corte



INFORMATIVO ESTRATÉGICO

INFORMATIVO STF 846

atribuiu eficácia “ex nunc” à decisão. Ficaram, assim, preservadas, até a data daquele julgamento, todas as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, incluindo o dispositivo impugnado na presente ação direta.

No que se refere às impugnações materiais, a tese central defendida é a de que o protesto da Certidão de Dívida Ativa pelo fisco constitui “sanção política” – pois seria uma medida extrajudicial que restringe de forma desproporcional os direitos fundamentais dos contribuintes ao devido processo legal, à livre iniciativa e ao livre exercício profissional – imposta, de forma indireta, para pressioná-los a quitar seus débitos tributários.

Ponderou que, de acordo com a jurisprudência desta Corte sobre o tema, é possível concluir não bastar que uma medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário restrinja direitos dos contribuintes devedores para que ela seja considerada uma sanção política. Exige-se, além disso, que tais restrições sejam reprovadas no exame de proporcionalidade e razoabilidade.

Afirmou que a utilização do instituto pela Fazenda Pública não viola o princípio do devido processo legal. Rememorou que, no regime jurídico atual, a execução fiscal constitui o mecanismo próprio de cobrança judicial da Dívida Ativa (Lei 6.830/1980, art. 38). No entanto, embora a Lei 6.830/1980 eleja o executivo fiscal como instrumento típico para a cobrança da Dívida Ativa em sede judicial, ela não exclui a possibilidade de instituição e manejo de mecanismos extrajudiciais de cobrança. Por sua vez, o protesto é justamente um instrumento extrajudicial que pode ser empregado para a cobrança de certidões de dívida, com expressa previsão legal, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492/1997.

Segundo assentou, não há, assim, qualquer incompatibilidade entre ambos os instrumentos. Eles são até mesmo complementares. Frustrada a cobrança pela via do protesto, o executivo fiscal poderá ser normalmente ajuizado pelo fisco. E mais: em relação à cobrança de créditos de pequeno valor, o protesto será, muitas vezes, a única via possível. Diversas Fazendas optaram por autorizar o não ajuizamento de execuções fiscais nos casos em que o custo da cobrança judicial seja superior ao próprio valor do crédito. Mesmo na ausência de lei sobre o tema, alguns juízes e tribunais locais passaram a extinguir execuções fiscais por falta de interesse processual na hipótese.

Além disso, o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito tributário ou para sustar o protesto. Tampouco exclui a possibilidade de o protestado pleitear judicialmente uma indenização, caso o protesto seja indevido. Inexiste, assim, qualquer mácula à inafastabilidade do controle judicial. Por esses motivos, não se vislumbra fundamento constitucional ou legal que impeça o Poder Público de estabelecer, por via de lei, o protesto como modalidade extrajudicial e alternativa de cobrança de créditos tributários. Portanto, o protesto de Certidões da Dívida Ativa não importa em qualquer restrição ao devido processo legal.

Ademais, o protesto de Certidões de Dívida Ativa não representa um efetivo embaraço ao regular exercício das atividades empresariais e ao cumprimento dos objetos sociais dos administrados. Sua principal finalidade é dar ao mercado conhecimento a respeito da existência de débitos fiscais e permitir a sua cobrança extrajudicial. Desse modo, a medida não impacta diretamente a vida da empresa. Diversamente dos casos julgados por esta Corte em que se concluiu pela violação à livre iniciativa, o protesto não compromete a organização e a condução das atividades societárias – tal como ocorre nas hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, restrições à expedição de notas fiscais e limitações à obtenção de registros ou à prática de atos necessários ao seu funcionamento – nem restringe, efetivamente, a livre iniciativa e a liberdade de exercício profissional. Quando muito, ele pode promover uma pequena restrição a tais direitos pela restrição creditícia, que, justamente por ser eventual e indireta, não atinge seus núcleos essenciais.

A última alegação da requerente é a de que o protesto de CDAs violaria o princípio da proporcionalidade, pois tal instrumento constituiria meio inadequado para alcançar as finalidades do instituto, e desnecessário, uma vez que o fisco teria meios especiais e menos gravosos para a satisfação do crédito tributário.

Em relação à adequação da medida, cabe verificar se o protesto de Certidões de Dívida Ativa é idôneo para atingir os fins pretendidos, isto é, se as restrições impostas aos direitos fundamentais dos devedores são aptas a promover os interesses contrapostos.



INFORMATIVO ESTRATÉGICO

INFORMATIVO STF 846

Com a edição da Lei 9.492/1997, registrou-se sensível ampliação do rol de títulos sujeitos a protesto, que passou a incluir, além dos cambiais, "títulos e outros documentos de dívida". Hoje, portanto, podem ser protestados quaisquer títulos executivos, judiciais ou extrajudiciais, desde que dotados de liquidez, certeza e exigibilidade, nos termos do art. 783 do Código de Processo Civil de 2015.

A partir dessa alteração legislativa, o protesto passou também a desempenhar outras funções além da meramente probatória. De um lado, ele representa instrumento para constituir o devedor em mora e comprovar o descumprimento da obrigação. De outro, confere ampla publicidade ao inadimplemento e consiste em meio alternativo e extrajudicial para a cobrança da dívida.

Portanto, a remessa da Certidão da Dívida Ativa a protesto é medida plenamente adequada às novas finalidades do instituto. Ela confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, contribuindo para estimular a adimplência, incrementar a arrecadação e promover a justiça fiscal, impedindo que devedores contumazes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos. Por evidente, a origem cambiária do instituto não pode representar um óbice à evolução e à utilização do instituto em sua feição jurídica atual.

O protesto é, em regra, mecanismo que causa menor sacrifício ao contribuinte, se comparado aos demais instrumentos de cobrança disponíveis, em especial a Execução Fiscal. Por meio dele, exclui-se o risco de penhora de bens, rendas e faturamentos e de expropriação do patrimônio do devedor, assim como se dispensa o pagamento de diversos valores, como custas, honorários sucumbenciais, registro da distribuição da execução fiscal e se possibilita a redução do encargo legal.

Assim, o protesto de Certidões de Dívida Ativa proporciona ganhos que compensam largamente as leves e eventuais restrições aos direitos fundamentais dos devedores. Daí por que, além de adequada e necessária, a medida é também proporcional em sentido estrito. Ademais, não configura uma "sanção política", já que não constitui medida coercitiva indireta que restrinja, de modo irrazoável ou desproporcional, direitos fundamentais dos contribuintes, com o objetivo de forçá-los a quitar seus débitos tributários. Tal instrumento de cobrança é, portanto, constitucional.

Por fim, em atenção aos princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de regulamentação, por ato infralegal que explicita os parâmetros utilizados para a distinção a ser feita entre os administrados e as diversas situações de fato existentes.

A declaração de constitucionalidade do protesto de Certidões de Dívida Ativa pela Administração Tributária traz como contrapartida o dever de utilizá-lo de forma responsável e consentânea com os ditames constitucionais. Assim, nas hipóteses de má utilização do instrumento, permanecem os juízes de primeiro grau e os demais tribunais do País com a prerrogativa de promoverem a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, estejam em desacordo com a Constituição e com a legislação tributária, sem prejuízo do arbitramento de uma indenização compatível com o dano sofrido pelo administrado.

Vencidos os ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que julgavam procedente o pedido. Pontuavam tratar-se de sanção política a afrontar a atividade econômica lícita, o devido processo legal e o direito de ampla defesa do contribuinte. Ressaltavam que o protesto seria um ato unilateral da administração, sem qualquer participação do contribuinte e teria como único objetivo constranger o devedor. Frisavam haver outros meios menos onerosos para a cobrança dos débitos. Ademais, no momento que a CDA fosse submetida a um protesto, o contribuinte sofreria cerceamento de crédito, o que restringiria suas atividades do dia a dia.

O ministro Marco Aurélio, além do aspecto material, reconhecia a inconstitucionalidade formal da norma em razão de ofensa ao devido processo legislativo, pois a emenda que resultou no dispositivo atacado não tinha pertinência com a matéria tratada na medida provisória. Além disso, não participou da fixação da tese.

ADI 5135/DF, rel. Min. Roberto Barroso, 3 e 9.11.2016. (ADI-5135)



INFORMATIVO ESTRATÉGICO INFORMATIVO STF 846

Quer receber o Informativo Estratégico diretamente no seu e-mail? Inscreva-se em <https://goo.gl/5qilqQ>