

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 436, DE 2008 (Apensos os PLP nº 57 e 96, de 2011)

Acrescenta o art. 170-B na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) para dar competência ao Poder Judiciário de decidir sobre o instituto da compensação tributária.

Autor: Deputado CLÉBER VERDE

Relator: Deputado JÚLIO CÉSAR

I – RELATÓRIO

O nobre Deputado Cléber Verde propõe inserir novo artigo (170-B) no Código Tributário Nacional (CTN), com o objetivo de atribuir ao juiz da causa competência para declarar a compensação de débitos do contribuinte com precatórios judiciais expedidos contra Estados e Municípios.

Em sua justificativa, esclarece o autor que a proposta objetiva assegurar direito do contribuinte, já previsto no CTN, mas tornado ineficaz pela omissão dos legisladores locais em aprovar as normas regulamentares de sua competência. Propugna, assim, pela transferência ao Poder Judiciário dessa atribuição.

Apensados os Projetos de Lei Complementar nº 57 e 96, de 2011, de autoria, respectivamente, dos ilustres Deputados André Figueiredo e Romero Rodrigues.

O PLP nº 57/2011 propugna pela inclusão no CTN de dispositivo que autorize a compensação, por iniciativa do próprio contribuinte, de créditos contra a administração pública decorrentes de atraso superior a

sessenta dias no pagamento de contratos administrativos de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações.

A justificativa declara o objetivo de contribuir para redução da incerteza nos pagamentos de fornecedores e prestadores de serviços que contratam com o Estado, providência que, no entendimento do autor, pode até mesmo reduzir os custos das obras e serviços contratados pelo poder público.

O PLP nº 96, de 2011, por sua vez, veda a retenção ou utilização, como garantia ou para compensação com débitos objeto de parcelamento, de crédito eventualmente apurado, em favor do sujeito passivo beneficiário de parcelamento e que esteja adimplente. Ao que transparece da justificativa, pretende a proposta corrigir procedimentos de entes fazendários que estejam promovendo tais compensações ou retenções, mesmo no caso de suspensão de exigibilidade do crédito tributário, por força de programas de parcelamento.

A matéria, que está sujeita à competência do Plenário, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno, foi distribuída a este Colegiado, para exame de mérito e de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para pronunciamento quanto à constitucionalidade. Tramita em regime de Prioridade.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cumpre a esta Comissão, em preliminar, apreciar a adequação da proposta ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e ao orçamento anual, nos termos do Regimento Interno e da norma interna da CFT que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada 1996. De acordo com a referida norma interna (art. 9º), no entanto, quando a proposição não repercutir sobre o orçamento da União, deve-se concluir no voto final que à CFT não cabe opinar sobre sua compatibilidade e adequação.

Esse o caso da proposição principal e do PLP nº 96/2011. Trata-se, no primeiro caso, de questão relativa a Estados e Municípios, exclusivamente, como se pode observar da redação do artigo que se pretende inserir no CTN; no segundo caso, o Projeto veicula matéria de conteúdo estritamente normativo, sem repercussão, ao menos diretamente, sobre receitas ou despesas da União. Ausentes, portanto, nessas duas propostas, impactos sobre o Orçamento da União, não cabe a esta Comissão manifestar-se a respeito de sua adequação e compatibilidade financeira e orçamentária.

O PLP nº 57, de 2011, de seu turno, pretende autorizar que o contribuinte devedor de tributos e ao mesmo tempo titular de créditos contratuais em relação à Fazenda declare compensados os seus débitos, se decorrido determinado prazo sem o pagamento por parte da administração dos créditos que detenha contra a administração. Afasta, assim, nessas situações, a aplicação das normas que disciplinam a realização da despesa pública, mais especificamente as que se referem aos estágios do empenho, da contratação administrativa, da liquidação e do pagamento da despesa. Atinge diretamente a etapa da liquidação da despesa pública. Essa etapa, no entanto, tem importância vital para a boa execução desses gastos, porque é nela que se verifica a regularidade do direito do credor, permitindo à Administração identificar o fundamento desse direito, o exato montante devido e o titular do crédito. A aprovação do Projeto, nesse passo, traria grave fragilidade para o gasto público, pelo que se revela inadequada, do ponto de vista financeiro.

Além disso, a norma proposta permite em certos casos uma mistura de fontes de receitas fiscais, de forma que pode ocorrer a hipótese de compensação entre receitas e dotações oriundas de naturezas distintas. Com efeito, especificamente no caso da União, essa confusão de fontes encontra-se inclusive vedada por dispositivo constitucional específico, o art. 167, XI:

Art. 167. São vedados:

.....

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Nesse ponto, pode-se afirmar que, além do vício de constitucionalidade que certamente será objeto de crítica pela Comissão competente, o Projeto apresenta também incompatibilidade sob o aspecto orçamentário.

Prejudicado, assim, o exame do mérito do PLP nº 57/11.

Quanto ao mérito do PLP nº 436, de 2008, Principal, tem-se que a proposta reflete uma preocupação crescente da sociedade com a grave falha de nosso ordenamento jurídico que se reflete na ausência de eficácia das sentenças judiciais condenatórias contra a fazenda pública, em muitos Estados e Municípios, que simplesmente deixam de cumprir o que dispõe a Constituição quanto ao pagamento de precatórios, sem que disso lhes decorram quaisquer consequências mais sérias.

Como reconhece a melhor doutrina, nossa organização política e social assenta sobre a ideia de que, ante o surgimento de conflitos de interesses entre os indivíduos, venha o Estado substituí-los, na composição desses conflitos, a fim de evitar o possível recurso a meios incompatíveis com a convivência civilizada. Em teoria, o particular renuncia, nesses momentos, à defesa direta e pessoal de seus direitos, para que em seu nome atue o Estado, realizando a justiça segundo o que dispõe a lei. Quando esse modelo falha, portanto, falece também a legitimidade da atuação estatal.

Ora, manda a lei que o Estado, quando ele próprio condenado em processo judicial, consigne em seu orçamento a verba necessária e faça pronta e espontaneamente o pagamento. É o que manda a lei em respeito a princípios basilares de coerência e justiça, sem o que o exercício do poder se converte em arbítrio. Tamanha é a importância dessas regras, que o seu descumprimento constitui – em tese – uma das poucas hipóteses justificadoras de intervenção externa de uma entidade federada em outra: medida de excepcional gravidade.

Ocorre que essas disposições constitucionais não se vêm cumprindo. É significativo o número de Estados e Municípios que, condenados, deixam de cumprir seu dever constitucional, adiando indefinidamente o pagamento. A grande quantidade casos, a expressão política e econômica dos inadimplentes e diversas outras circunstâncias

políticas tornaram no entanto letra morta o remédio amargo que a Constituição preceitua para essa hipótese, pela recorrência de sua não aplicação: em resumo, pode-se afirmar que o modelo faliu.

Deve-se reconhecer, assim, que a ordenação jurídica em vigor em nada contribui para legitimar o regime que a instituiu. Ao contrário, na maioria das vezes o mesmo poder público que resiste e posterga o pagamento de suas obrigações, quando se encontra na posição de credor, impõe e exige, com o peso dos privilégios legais de que usufrui, às vezes dos mesmos credores vitimados pela sua inadimplência, o pagamento de tributos em montante nada desprezível.

As dimensões do problema bem se podem avaliar pela quantidade de proposições em trâmite na Casa, que se contam às dezenas, entre propostas de emenda constitucional, projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária e mesmo sugestões de cidadãos e entidades da sociedade civil à Comissão de Legislação Participativa. Os textos de muitas dessas propostas revelam aguda descrença no funcionamento das instituições democráticas, procurando substituir a atuação dos agentes públicos por mecanismos de transferência automática ou pela ação autônoma dos próprios contribuintes. O Projeto de Lei Complementar nº 436, de 2008, vem somar-se, assim, a um conjunto bem mais amplo de propostas.

Contém, no entanto, aspectos que merecem análise mais detida, a fim de assegurar que a busca de soluções para o problema resulte em aperfeiçoamento efetivo do modelo vigente. O texto que se propõe inserir no CTN tem a seguinte redação:

Art. 170-B. Créditos precatórios, habilitados em decisões judiciais transitadas em julgado, contra a Fazenda Pública dos Estados-Membros da Federação ou Municípios da Federação, poderão ser compensados com débitos tributários vencidos ou vincendos, e essa operação far-se-á de imediato, por decisão judicial, independentemente da ordem cronológica, de que trata o art. 100 da Constituição Federal, e, em todos os Estados-Membros ou Municípios da Federação.

De sua análise sobressaem as seguintes questões:

a) o objetivo da medida, que declaradamente se destina a superar a ausência de normatização do tema pelos Estados e Municípios;

b) a escolha do Código Tributário Nacional para abrigar o dispositivo;

c) a omissão do texto quanto aos precatórios devidos pela União;

d) a viabilidade, constitucional ou prática, dessa atribuição ao juiz de competência para “fazer” a compensação;

e) o afastamento, na espécie, da regra constitucional da ordem cronológica de apresentação para o pagamento dos precatórios.

O primeiro aspecto diz com a própria viabilidade constitucional da proposta. Ainda que o exame de constitucionalidade não esteja entre as competências deste Colegiado, no caso específico, por intrinsecamente relacionada ao mérito, impõe-se considerar essa dimensão do problema, mesmo que de passagem.

O objetivo expresso da medida é superar o que se considera “inércia” indevida de Estados e Municípios em regulamentar localmente a figura da compensação. A ordem jurídica em vigor, porém, ao tempo em que prevê a compensação como possível modalidade de extinção do crédito tributário (CTN, art. 156, II), dá aos entes federados a **faculdade** de legislar regulamentando a sua aplicação (art. 170). Veja-se o teor dos dispositivos mencionados:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

.....

II - a compensação;

.....

Art. 170. **A lei pode**, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, **autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.**

Parece claro, por esses dispositivos, que o emprego da compensação é **faculdade** do legislador local, e não um **dever**. Cada

unidade federada tem autonomia para instituí-la ou não, por meio de seus representantes parlamentares. O CTN simplesmente institui uma possibilidade, não obriga à sua utilização. Ao forçar a sua adoção, portanto, e, ainda mais, ao fazê-lo por meio da transferência ao Poder Judiciário da atribuição de decidir sobre o tema, a lei federal estaria interferindo acentuada e indevidamente sobre a autonomia local, em flagrante violação do chamado “princípio federativo”.

Fácil concluir, nesse passo, que à União, mesmo em sede de legislação complementar instituidora de regras gerais, não compete autorizar ou obrigar a compensação de créditos tributários de Estados e Municípios.

O segundo aspecto a considerar diz respeito à localização que se pretende dar ao dispositivo, no ordenamento jurídico: seria mesmo a melhor escolha situá-lo no CTN?

A resposta a essa questão depende da natureza da norma que se propõe instituir, se norma tributária de caráter geral ou norma de processo. O CTN, como se sabe, abriga as normas gerais de direito tributário a que se refere o texto constitucional, no art. 146, III. Nesse sentido, os seus já transcritos arts. 156, II, e 170 disciplinam suficientemente a figura da compensação como modalidade de extinção do crédito tributário.

O cerne do PLP nº 436/08, por sua vez, não diz respeito propriamente ao instituto da compensação, ou à sua aplicação no âmbito do direito tributário. Sequer se pode afirmar que trate de norma essencialmente tributária, já que tem objetivo apenas de atribuir certa competência ao juiz, na qualidade de presidente do processo judicial. Parece clara nesse contexto a sua natureza de norma processual e não de norma tributária, pelo que não deveria figurar no CTN.

A terceira questão a considerar diz com a omissão do texto quanto aos precatórios devidos pela União. Trata-se de agravante da já mencionada interferência federal sobre outras esferas de governo, especialmente considerando que se trata de proposta voltada para subtrair competências dos parlamentos locais. Mesmo que a alteração de fato se justificasse, sob o ângulo da conveniência ou da necessidade, seria de bom alvitre, nem que apenas por deferência a critérios abstratos e difusos

de urbanidade e justiça, vincular e submeter ao dispositivo também a União, e não apenas as entidades subnacionais.

Infere-se do texto da justificativa ter-se adotado por premissa que a matéria, no âmbito federal, já está suficientemente regulamentada, com o art. 66, § 2º, da Lei nº 8.383/91. Trata-se, no entanto, de equívoco na interpretação daquela lei. O artigo em tela, com efeito, refere-se a outro tema e não se aplica aos créditos decorrentes de precatório judicial.

É fato, também, que a União vem mantendo em dia os pagamentos de seus precatórios, pelo que aparentemente não seria necessário, no presente momento, legislar para lhe corrigir o proceder. Não parece conveniente, contudo, tomar em conta aspectos como esse, de caráter meramente circunstancial, quando se trata de legislar em caráter geral, instituindo princípios e diretrizes universais, para orientar a atuação administrativa com alguma pretensão de perenidade. Nesse passo, se razoável fosse a hipótese de se sobrepor o Judiciário às administrações estaduais e municipais, para a compensação de débitos e créditos fiscais, a mesma diretriz normativa deveria valer também para a União, ainda que hoje aparentemente desnecessária.

É, contudo, na questão da viabilidade prática da proposta que se encontram os obstáculos mais eloquentes à sua aprovação. Além da incompatibilidade constitucional, pela confusão de atribuições institucionais em prejuízo da separação de poderes – matéria que certamente será objeto de análise por parte da CCJC –, o dispositivo em tela propõe insuperável desafio a quem quer que se aventure a investigar meios capazes concretizá-lo, no plano das ações práticas.

Se no direito civil a compensação opera de pleno direito, competindo ao juiz apenas declará-la, não se pode transpor o mesmo princípio para os domínios do orçamento público, em que as liquidações tanto dos créditos tributários quanto das despesas dependem de procedimentos administrativos específicos para cuja prática a autoridade judicial não dispõe dos elementos e dos instrumentos necessários, porque não é essa a sua função constitucional. E sequer seria conveniente que a ela se cometesse ainda mais esse mister, especialmente quando se consideram a sobrecarga de processos judiciais

e o esforço estratégico de agilização dos julgamentos em que todos nos temos engajado, nos últimos anos.

Na prática, portanto, ainda que eventualmente aprovada, e mesmo que, por hipótese, viesse a sobreviver ao controle de constitucionalidade, não surtiria a proposta os efeitos dela esperados e muito provavelmente se tornaria letra morta, como tantas outras soluções já antes cogitadas para o impasse dos precatórios judiciais.

A última questão que ora nos merece cuidado refere-se à supressão do princípio constitucional da ordem cronológica dos pagamentos. Em sua justificativa, o nobre autor vaza o entendimento de que tal princípio se destinaria apenas a ordenar os pagamentos, não interferindo sobre a compensação, modalidade de quitação do débito que entende como diversa. É o que se infere da afirmação de que “[o] *artigo 100 da CRFB/88 (...) estabelece uma ordem cronológica para o pagamento, e não para o instituto da compensação...*” com que se introduz o texto justificativo.

Essa não tem sido, contudo, a linha de raciocínio sancionada pelo STF, na linha, entre outros, do julgado a seguir transcrito:

Rcl 1.893/RN - Min. MAURÍCIO CORRÊA

EMENTA: RECLAMAÇÃO. PRECATÓRIO. CONCILIAÇÃO. QUEBRA DA ORDEM. SEQÜESTRO. AFRONTA À DECISÃO PROFERIDA NA ADI 1662- SP. INEXISTÊNCIA. (...) 2. Quebra da cronologia de pagamentos comprovada pela quitação de dívida mais recente por meio de acordo judicial. A conciliação, ainda que resulte em vantagem financeira para a Fazenda Pública, não possibilita a inobservância, pelo Estado, da regra constitucional de precedência, com prejuízo ao direito preferencial dos precatórios anteriores. 3. A mutação da ordem caracteriza violação frontal à parte final do § 2º do artigo 100 da Constituição Federal, legitimando a realização do seqüestro solicitado pelos exeqüentes prejudicados.

Além de rejeitada pelo tribunal constitucional, a tese em questão ameaça a eficácia de um princípio – o da ordem cronológica –, estabelecido em defesa dos interesses de todos os credores de precatórios, uma garantia de critério objetivo e impessoal para os seus pagamentos. A ordem cronológica constitucional pôs fim a um dos mais graves defeitos do modelo anterior, corriqueiro na prática de pagar apenas

os créditos dos muito poderosos, de seus protegidos ou daqueles que se dispusessem a “azeitar” o funcionamento da Administração.

O desprestígio do princípio, como propõe o PLP nº 436/08, representaria grave retrocesso institucional, sem contribuir para superar as dificuldades que pretende combater.

Passando à análise do PLP nº 96/11, que veda a retenção ou o uso de créditos do contribuinte junto à Fazenda para compensação com seus débitos parcelados, percebe-se que incorre em equívocos semelhantes ao da proposição principal, no que tange à invasão de competências legislativas subnacionais e à impropriedade da utilização do CTN. A proposta, além disso, ao proibir o uso de créditos do contribuinte como garantia de débitos parcelados, retira-lhe uma faculdade que pode se mostrar importante para a boa administração de seus negócios, especialmente considerando que o parcelamento dos débitos não exclui a necessidade de prestar garantia enquanto não quitada integralmente a dívida. Aprovada, assim, a proposta, o contribuinte, mesmo contando com crédito em relação à Fazenda capaz de garantir o seu débito, ver-se-ia obrigado a indicar outros bens. Tal não parece ser o melhor encaminhamento para a matéria.

Finalmente, ainda que prejudicado o exame do mérito do PLP nº 57/11, como acima já determinado, convém tecer comentário também a seu respeito, tendo em vista a importância da matéria para o processo de execução orçamentária.

A realização da despesa pública segue procedimentos claramente definidos em lei justamente com o objetivo de garantir a sua regularidade e de proteger o Erário, em benefício de toda a sociedade, que deseja ardentemente que os recursos dela arrecadados com tanto esforço tenham ao melhor emprego possível. Assim é que a liquidação e o pagamento de qualquer despesa custeada com recursos públicos pressupõe uma série de atos administrativos, como a inclusão dessa despesa no orçamento, a celebração de contrato administrativo, o empenho das dotações orçamentárias correspondentes e a liquidação da própria despesa, que é meio com que a Administração verifica, por agente público com atribuição legal específica, o regular e integral cumprimento do objeto do contrato que dá substrato ao pagamento em questão.

O PLP nº 57/11 propõe subverter todo esse mecanismo, transferindo ao contratado uma competência que não lhe cabe, com a faculdade de declarar, em seu próprio interesse, quitados por compensação os seus débitos tributários. Nesse passo, põe a administração do Erário em situação de extrema fragilidade, perante os interesses do contratado. Tal desequilíbrio não se observa nem mesmo entre particulares, já que no direito civil a eficácia da compensação depende de declaração do juiz, e não se dá ao alvitre de uma das partes, sem a concordância da outra.

O PLP em questão não parece capaz de viabilizar-se também do ponto de vista prático, aliás, uma vez que mistura competências de agentes públicos distintos, confundindo atribuições da administração fiscal com as dos demais ramos da administração.

Vale acrescentar, finalmente, que essa proposta também não contém norma tributária de caráter geral, mas simples legislação de cunho administrativo, pelo que não compete à União, nos casos de Estados e Municípios, e tampouco deve figurar no CTN.

Com esses argumentos, é o meu voto pela **não implicação dos Projetos de Lei Complementar nº 436/08 e 96/11 em aumento de despesas ou redução de receitas**, não cabendo, portanto, a esta Comissão pronunciar-se a respeito da sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária. No **mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei Complementar nº 436, de 2008, e 96, de 2011.**

No que respeita ao PLP nº 57/11, voto pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária, prejudicado, nesse caso o exame do mérito.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado JÚLIO CÉSAR
Relator