

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 436, DE 2008 (Apenso os PLP nº 57 e 96, de 2011; e 306, de 2016)

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 Marcos Rogério.

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de alteração do Código Tributário Nacional (CTN), com vistas a permitir a compensação, por simples determinação judicial, de créditos relativos a precatórios contra as fazendas públicas de Estados e Municípios com débitos tributários vencidos ou vincendos, independentemente da ordem cronológica de que trata o art. 100 da Constituição.

O autor, Deputado Cléber Verde, afirma que a proposta procura dar eficácia a disposição do próprio Código (art. 170), que prevê a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos do sujeito passivo contra a Fazenda:

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.

Parágrafo único. Sendo vincendo o crédito do sujeito passivo, a lei determinará, para os efeitos deste artigo, a apuração do seu montante, não podendo, porém, cominar redução maior que a

correspondente ao juro de 1% (um por cento) ao mês pelo tempo a decorrer entre a data da compensação e a do vencimento.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Entende que a inércia do legislador local em aprovar as leis autorizadoras da compensação vem prejudicando o contribuinte, pelo que propõe transferir ao juiz da execução a competência para determiná-la.

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

O primeiro propõe acrescentar ao CTN autorização para que a compensação se faça por iniciativa do próprio contribuinte, quanto a créditos decorrentes de atraso superior a sessenta dias no pagamento de contratos administrativos de obras, serviços, compras, alienações e locações. O autor justifica tal iniciativa pela redução do grau de incerteza sobre o adimplemento do Estado, que muitas vezes leva fornecedores e prestadores de serviços a elevar seus preços.

Já o PLP nº 96, de 2011, veda a retenção de crédito contra a fazenda pública de beneficiários de parcelamento, ainda que com a finalidade de garantir o débito parcelado, desde que adimplente o contribuinte.

Sujeitas à competência do Plenário, nos termos do art. 24, II, a, do Regimento Interno, tramitam as propostas em regime de prioridade. Foram distribuídas à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para exame de mérito e adequação e compatibilidade financeira e orçamentária (art. 54, II, do Regimento Interno), e a este Colegiado, para verificação de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54, I).

A CFT, acompanhando Parecer do Deputado Júlio César, opinou unanimemente pela não implicação dos PLP nº 436, de 2008, e 96, de 2011, com aumento de despesa ou diminuição de receita pública da União, não cabendo pronunciamento quanto a adequação financeira e orçamentária; pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do PLP 57, de 2011; e, no mérito, pela rejeição dos PLP nº 436, de 2008, e 96, de 2011.

Após o pronunciamento da CFT, apensou-se à matéria o PLP nº 306, de 2016, do Deputado Laércio Oliveira. Trata o novo apenso de questões relacionadas ao pagamento de precatórios judiciais e vem justificado, segundo o autor, pelo “descompromisso” de governos de Estados e Municípios

com seu dever de adimplir débitos de condenação judicial e pela ausência de “*sanção que recaia sobre o ente infrator, capaz de compelí-lo a cumprir as determinações judiciais no modo e prazo devidos*”.

Submetem-se agora as proposições ao exame deste Colegiado, para apreciação quanto a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, na forma regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpre a esta Comissão apreciar exclusivamente os aspectos da constitucionalidade, juridicidade, redação e técnica legislativa, de acordo com o art. 32, IV, a, do Regimento Interno. Tal análise será feita individualmente.

PLP nº 436, de 2009:

Propõe inserir no CTN o seguinte artigo:

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.

O dispositivo tem problemas sob os aspectos formal e material. No primeiro caso, pela escolha do CTN para abrigar norma de processo civil que, a rigor, sequer estaria reservada à lei complementar. No segundo, por desrespeito ao mandamento constitucional que subordina o pagamento de precatórios à ordem cronológica de sua apresentação e por afrontar a autonomia de Estados e Municípios, corolário do princípio federativo adotado para a organização da República.

Como se sabe, o CTN foi recepcionado pela Constituição com o *status* de lei complementar em cumprimento à determinação do art. 146, III, que reservou a essa espécie normativa a disposição sobre *normas gerais de direito tributário*. No que concerne à

compensação como forma de extinção do crédito tributário, como bem acentuou o parecer da CFT, o CTN já disciplina a matéria a contento, nos arts. 156 e 170. A regra proposta no PLP 436/09 tem a pretensão de atribuir maior efetividade às decisões judiciais, permitindo que o próprio juiz determine a compensação de precatórios com débitos tributários. A CFT, comissão competente para o mister, já apontou a inviabilidade material dessa regra, pelo que seria de se considerar injurídica a proposição.

Mais do que isso, no entanto, ressalta o desrespeito a princípios da Constituição.

Em primeiro lugar, a proposta de realizar a compensação “*de imediato, por decisão judicial, independentemente da ordem cronológica, de que trata o art. 100 da Constituição Federal.*” A justificativa aduz o argumento de que a ordem cronológica se destinaria apenas aos *pagamentos*, não interferindo sobre a compensação. Como bem destacado pela CFT, tal não é a linha de raciocínio adotada pelo STF, que afasta a inobservância da precedência em qualquer modalidade de quitação, ainda que resulte em vantagem financeira para o Erário (Rcl 1.893/RN – Relator Min. Maurício Corrêa). Convém, nesse ponto, transcrever o trecho do voto do Relator, na CFT, Deputado Júlio César:

Além de rejeitada pelo tribunal constitucional, a adoção do raciocínio esposado na **proposta ameaça a eficácia do princípio constitucional da ordem cronológica dos precatórios, erigido em defesa dos interesses de todos os credores de precatórios**, como garantia de critério objetivo e impessoal para os seus pagamentos: pondo fim a um dos mais graves defeitos do modelo anterior, corriqueiro na prática de pagar apenas os muito poderosos, seus protegidos ou aqueles que se dispusessem a “azeitar” o funcionamento da Administração. (grifado)

Além disso, releva também o aspecto de que a regra invade competência legislativa reservada à esfera de autonomia das outras unidades da Federação, mais especificamente no que diz com a aplicação de suas receitas tributárias. De fato, o remédio constitucional previsto para o desrespeito à ordem constitucional de inclusão de precatórios judiciais na peça orçamentária é a intervenção, não a derrogação da autonomia dos Estados e Municípios (CF, art. 18), nem a transferência para a autoridade judicial da competência orçamentária, como propõe o PLP 436/09 (CF, art. 165 e ss).

PLP nº 57, de 2011:

Trata-se também de incluir artigo no CTN, neste caso, contudo, visando a autorizar a compensação de créditos decorrentes de contratos administrativos com pagamentos em atraso superior a sessenta dias:

Art. 170-B. Os créditos de pessoa jurídica contra a administração pública, direta e indireta, decorrentes de atraso superior a 60 (sessenta) dias no pagamento referente a contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, poderão ser compensados com débitos próprios relativos a tributos de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, à exceção das contribuições sociais.

Parágrafo único. A compensação a que se refere o *caput* somente poderá ser efetuada entre créditos e débitos relativos ao mesmo ente federado.

O dispositivo mereceu parecer pela inadequação e incompatibilidade, sob os prismas orçamentário e financeiro, por parte da CFT. Sob o prisma estrito do exame de constitucionalidade, que incumbe a este Colegiado, não se identificam conflitos com o texto da Lei Maior, seja sob o ângulo formal, seja no aspecto material.

PLP nº 96, de 2011:

Trata-se, neste caso, de acrescentar um novo parágrafo (§5º) ao art. 155-A do CTN, com a redação da Lei Complementar nº 104, de 2001, com o seguinte teor:

§ 5º Concedido o parcelamento, é vedada a retenção ou a utilização de crédito do sujeito passivo contra a Fazenda Pública, apurado após a concessão do parcelamento, para a garantia ou a compensação da dívida parcelada, desde que o sujeito passivo esteja regularmente pagando as parcelas respectivas.

O art. 155-A veicula normas relacionadas com o parcelamento de créditos tributários, nos seguintes termos:

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica.

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.

§ 2º Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta Lei, relativas à moratória.

§ 3º Lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial.

§ 4º A inexistência da lei específica a que se refere o § 3º deste artigo importa na aplicação das leis gerais de parcelamento do ente da Federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, neste caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica.

Parece difícil reconhecer, na redação do parágrafo proposto, os predicados essenciais de norma *tributária* e de *caráter geral*, de modo a justificar sua inclusão no CTN e, mais ainda, com *status* capaz de derrogar a autonomia de Estados e Municípios para legislar sobre sua própria administração fiscal.

Releva destacar, ademais, a diferença de acento entre os dispositivos que o Código já abriga, sobre o tema, e a proposição em análise. Aqueles se caracterizam pelo cuidado em evitar a invasão da autonomia das demais unidades federadas, ressalvando, a todo tempo, o papel da lei local específica, ao contrário do que se observa na redação proposta. Tal precaução se faz, contudo, essencial para legitimar um modo de quitação de obrigações tributárias – o parcelamento – caracterizado sobretudo pela excepcionalidade. Bem por isso convém deixar – como deixou a Constituição – ao alvitre de cada entre tributante o provimento de regulação específica para a matéria.

Ao discrepar dessa orientação, a proposta viola a autonomia das demais unidades da Federação e afronta o texto da Lei Maior.

PLP nº 306, de 2016:

O propósito é “*dispor sobre o pagamento de precatórios e a aplicação de penalidades aos entes devedores*”, no caso de inadimplência, e pretende encontrar arrimo no §15 do art. 100 da Constituição, que tem o seguinte teor:

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. (grifado)

Propõe-se, nessa ordem de ideias:

- autorizar o Poder Judiciário a bloquear em “contas públicas” os valores necessários à liquidação de precatórios expedidos há mais de 730 dias;
- facultar ao titular do precatório a aquisição de imóvel público, com preferência nos processos de licitação, mediante compensação;
- autorizar o pagamento parcial de precatório, no caso de acordo homologado por uma instância não definida nem descrita, chamada “Gestão de Precatórios”;
- instituir juros moratórios (0,5% ao mês) e correção monetária (pelo IPCA) em favor do credor de precatórios judiciais.

As disposições da proposta não se amoldam, contudo, aos limites do permissivo constitucional do art. 100, § 15: não tratam de regime especial para pagamento de precatórios de Estados e Municípios nem de vinculações à receita corrente líquida. Ao disciplinar, e apenas parcialmente, a “forma e prazo de liquidação”, afrontam ademais outros dispositivos da Lei Maior, a saber:

No que diz com o bloqueio de valores em “contas públicas”, reza o § 6º do art. 100 da Constituição:

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e **exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.** (grifado)

O texto constitucional, portanto, já autoriza o sequestro de valores necessários à satisfação das dívidas de precatórios, nos casos de “preterimento de direito de precedência” e “não alocação orçamentária”. Quanto a esse aspecto, a norma cogitada se revela despicienda.

Ao empregar a expressão “exclusivamente”, porém, a Constituição deixa bem claro que essas são as únicas hipóteses de bloqueio de recursos públicos por ela autorizadas, em relação ao pagamento de precatórios. Fora desse âmbito, portanto, mais do que não autorizado, vedado está, pela própria Lei Maior, o pretendido bloqueio, pelo Judiciário, de “contas públicas”.

A faculdade de empregar créditos oriundos de precatórios judiciais para adquirir imóvel público, por sua vez, já encontra abrigo também no próprio texto constitucional (art. 100, § 11). Ali, no entanto, vem condicionada à disciplina da lei da entidade devedora:

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. (grifado)

O constituinte não abriu aí qualquer espaço para regulamentação federal, ainda que por lei complementar, pelo que a cogitada usurpação da competência dos parlamentos locais pelo Congresso Nacional, sobre inconveniente, faz-se também incompatível com a ordem jurídica.

No que se refere ao parcelamento de precatórios, a proposta menciona, sem esclarecer em que consiste, uma entidade chamada “Gestão de Precatórios”, à qual propõe atribuir poderes para “homologar acordo de pagamento parcial de precatório judicial”. Pode-se inferir que se trata de órgão de natureza administrativa e integrante da esfera federal (já que instituído por seu parlamento). Chamam atenção, nesse passo:

- a inconstitucionalidade da criação de órgão de caráter administrativo por iniciativa parlamentar, em afronta ao princípio da separação de poderes;

- a atribuição a órgão federal de ingerência sobre os orçamentos de Estados e Municípios, que desrespeita o princípio federativo; e

- a colisão frontal contra o art. 100, § 6º, da Constituição (acima transcrito), o qual, além de submeter aos presidentes dos respectivos tribunais a administração desses pagamentos, determina que sejam no montante “integral”.

Registre-se, por fim, que o texto constitucional também já prescreve índices de correção e de juros moratórios para os valores consignados em precatórios, distintos dos constantes no Projeto (art. 100, § 12):

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a

caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (grifado)

Atento a esses argumentos, é o meu **voto: pela inconstitucionalidade e injuridicidade dos Projetos de Lei Complementar nº 436, de 2008; 96, de 2011; e 306, de 2016; e pela constitucionalidade, juridicidade, boa redação e boa técnica legislativa do PLP nº 57, de 2011.**

Sala da Comissão, em 12 de setembro de 2016.

Deputado Marcos Rogério
Relator