

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 436, DE 2008

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.

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.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra 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 proposta ora sob análise. Trata-se de questão relativa exclusivamente a Estados e Municípios, como se pode observar da redação do artigo que se pretende inserir no CTN, ausentes portanto impactos sobre o Orçamento da União, pelo que não cabe a esta Comissão manifestar-se a respeito de sua adequação e compatibilidade financeira e orçamentária.

No mérito, o Projeto reflete a preocupação crescente da sociedade com uma falha essencial de nosso ordenamento jurídico, no que tange à sua aplicação prática: a 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.

Como reconhece a melhor doutrina moderna, nossa organização política e social assenta sobre a idéia de que o Estado substitui os cidadãos, na concretização de seus interesses, a fim de evitar potenciais conflitos ou de pacificá-los, quando acontecem. Em teoria, os indivíduos renunciam 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 –, e, pior ainda, quando não se conseguem respostas capazes de corrigir essas falhas –, falece o próprio pressuposto de legitimidade do Estado.

Ora, a lei manda que o Estado, quando ele próprio condenado em processo judicial, consigne em seu orçamento a verba necessária e faça pronta e espontaneamente o pagamento. Manda a lei porque é princípio basilar de coerência e justiça, sem o que o poder estatal se converteria em arbítrio. É tal a importância que a Constituição atribui à obediência a essas 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 em grande número de casos, por parte de certos Estados e Municípios que, mesmo condenados, há vários anos fogem ao cumprimento de seus deveres, adiando indefinidamente o pagamento. A grande quantidade de casos, a expressão política e econômica dos inadimplentes e diversas outras circunstâncias políticas, no entanto, tornaram letra morta o remédio amargo que preceitua o texto constitucional para a hipótese, pela recorrência de sua não aplicação: em resumo, pode-se afirmar que o modelo faliu.

É de se reconhecer, assim, que a ordenação em vigor não contribui para legitimar o regime que a instituiu. Ao contrário, na maioria das vezes, o mesmo poder público que, condenado, resiste e posterga o pagamento, quando se encontra na posição de credor impõe e exige, com todo o peso e os privilégios legais de que usufrui, 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, como é o caso da proposta ora em exame, de compensação dos créditos de precatórios com débitos tributários. O Projeto de Lei Complementar nº 436, de 2008, vem somar-se portanto a 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 das demais esferas do poder público.

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.

Os argumentos já até aqui enumerados parecem suficientes para contra-indicar a aprovação do Projeto em exame. Nada obstante, a fim de aprofundar a análise, convém prosseguir no estudo dos demais aspectos.

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, já que esta se arroga a prerrogativa de subtrair competências aos parlamentos locais. Mesmo que a alteração proposta de fato se justificasse, sob o ângulo da conveniência ou da necessidade, e ainda que se desconsiderasse a clara tentativa de usurpação de competência legislativa, 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. É fato, além disso, 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.

No primeiro caso, trata-se de equívoco na interpretação da lei. O artigo em tela refere-se a outro tema e não se aplica aos créditos decorrentes de precatório judicial. Considerações como essas, ademais, de caráter meramente circunstancial, não constituem orientação válida quando se trata de legislar em caráter geral. Deve-se, ao contrário, pugnar por princípios e diretrizes que vigorem em caráter de

universalidade, orientando a atuação administrativa com pretensões de perenidade. Nesse passo, se razoável fosse a hipótese de se sobrepor o Judiciário às administrações estaduais e municipais, tal diretriz normativa deveria valer também para a União, mesmo que hoje aparentemente desnecessária.

É contudo na questão da viabilidade prática da proposta que se encontram os obstáculos mais eloqüentes 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 com que lhe assegurar eficácia concreta, no plano das ações práticas.

Se no direito civil opera-se a compensação de pleno direito, competindo ao juiz quando muito declará-la, tal princípio não mais se sustenta sob os domínios do orçamento público. E não porque institua a lei privilégio odioso em favor do Estado. A diferença de tratamento existe, porque necessária: porque o instituto jurídico da compensação depende essencialmente de que se conheçam os elementos das obrigações contrapostas, que se hão de compensar, e isso, no caso das obrigações tributárias, faz-se por um anterior procedimento – necessariamente administrativo – de verificação da ocorrência do fato gerador e de quantificação do valor da obrigação, constituindo-se o crédito tributário.

A autoridade judicial não dispõe dos elementos e dos instrumentos necessários à prática desses atos, porque não é essa a sua função constitucional. E não é conveniente mesmo que a ela se cometa 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 essa 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 exequêntes 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, de 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 contudo contribuir para superar as dificuldades que pretende combater.

Isso posto, é o meu voto pela **não implicação da matéria 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 e, **no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 436, de 2008.**

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado JÚLIO CÉSAR
Relator