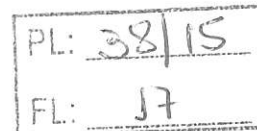




Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná



COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 38/2015

RELATÓRIO

O **Executivo Municipal** apresenta projeto cuja finalidade é autorizar a compensação de créditos tributários e não-tributários do Município inscritos em dívida ativa do Município de Londrina.

O projeto é composto por 11 artigos que criam um sistema de compensação de créditos tributários e não-tributários inscritos em dívida ativa com débitos do Município de Londrina, sujeitos a limitações oriundas de exames orçamentários (art. 1º, e seu parágrafo único), criam a obrigação de verificação prévia de eventuais débitos de credores do Município para compensação de ofício, antes do pagamento a estes (art. 2º); dispõem que a compensação pode ser requerida pelo próprio interessado ou seu procurador (art. 3º).

Mais adiante, o artigo 4º da proposta define requisitos para a compensação de créditos com débitos oriundos de decisão judicial, a saber: trânsito em julgado sem precatório, valor líquido e certo, compensação pleiteada pelo próprio interessado e informação nos autos, suspendendo o feito.

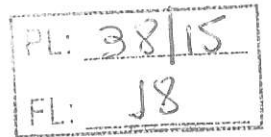
Já o extenso artigo 5º informa as consequências decorrentes do deferimento dos pedidos de compensação: confissão de dívida irrevogável (inciso I), desistência de recursos administrativos (inciso II), desistência de ações judiciais, abrangendo comprovação de recolhimento de custas e honorários (inciso III). O mesmo artigo explica ainda os documentos a serem apresentados (inciso IV) e a autoridade a quem deve ser dirigida (Secretário da Fazenda, conforme inciso V).

O artigo 6º traz vedações aplicáveis, elencadas em dez incisos. Assim, tem-se por vedados a compensação com débitos ou créditos do SIMPLES (inciso I), créditos da Fazenda com destinações constitucionais ou legais diversas (inciso II), inclusão de custas e despesas judiciais, inclusive honorários advocatícios como débitos do requerente (inciso III), compensação com títulos públicos de qualquer espécie, salvo se aprovados em lei específica (IV), crédito de decisão não transitada em julgado (V),



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná



créditos não tributários ou não administrado pela Secretaria de Fazenda (inciso VI), créditos amparados em alegação de inconstitucionalidade, salvo as exceções indicadas (inciso VII), existência de renúncia fiscal ou diminuição de receita (VIII), créditos com data de lançamento inferior a cinco anos do requerimento (IX), créditos cedidos de terceiros (inciso X).

Esclarece-se, pelo artigo 7º, que o requerimento de compensação não suspende a exigibilidade do crédito, nem a fluência dos juros de mora e demais acréscimos, assim como não garante seu deferimento. Já o artigo 8º dispõe que eventual saldo (de crédito ou débito) seguirá pelas regras pertinentes.

Por fim, o artigo 9º, o Poder Executivo fixa a necessidade de expedição de decreto regulamentar da lei, e o artigo 10 altera a redação do artigo 71 do Código Tributário Municipal (que versa sobre compensação, justamente).

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

1. O assunto é de competência legislativa do Município, nos termos do artigo 30, incisos I e III da CF/88.

Quanto à iniciativa, já é definido que em se tratando de matéria tributária a competência seria concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, conforme entendimento do STF (cf. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 724*) e do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná, em julgamento de Adin oriunda do próprio Município de Londrina:

“ Tratando-se de direito tributário, a Constituição Federal de 1988 admite a iniciativa parlamentar concomitante.” (Adin 118380-0)

2. O instituto da *compensação*, está previsto no artigo 368 do CC/02, em sintéticos termos:

“ Se duas pessoas forem, ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até se compensarem.”

No âmbito do direito tributário, entretanto, a compensação não pode ser feita sem lei autorizativa, conforme se extrai da leitura do artigo 170 do CTN:



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 38/15
FL: 19

“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.”

No âmbito municipal o assunto é regulado no Código Tributário Municipal (Lei 7.303/1997) nos artigos 71 a 73, sendo que o artigo 71 – que a proposta pretende alterar a redação¹ – é expresso em dispor:

“ A compensação poderá ser efetivada pela autoridade competente, mediante a demonstração, em processo, de satisfação total dos créditos da Fazenda Municipal, sem antecipação de suas obrigações e nas condições fixadas em regulamento.”

A edição da tal *lei específica*, é afinal, necessária, e decorre tanto do princípio da legalidade tributária, quanto da própria natureza jurídica do regulamento – que não pode inovar na ordem jurídica. Isto é confirmado, enfim, pelo artigo 72 da LOM que dispõe:

“A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeito ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em terminação do litígio e conseqüente extinção do crédito tributário.”

Este entendimento vem de longa data, tanto que há muito já entendia Geraldo Ataliba (*in Direito Tributário Brasileiro*, 2ª edição, Forense, p. 509) que no *“Direito Fiscal, a compensação é condicionada a discricionarismo do sujeito passivo. Mas o sujeito passivo só poderá contrapor seu crédito ao crédito tributário, como direito subjetivo seu, nas condições e sob as garantias que a lei fixar.”*

Neste sentido, aliás, a modificação da redação do artigo 71 do CTM, prevista no artigo 10 da proposta, é também adequada, posto que deixará claro que somente a lei poderá fixar as hipóteses de compensação.

¹ O artigo 10 do projeto em análise sugere a alteração do texto do referido artigo 71, para o seguinte teor: *“ Lei específica poderá autorizar a realização de compensação de créditos tributários com créditos líquidos, certos e vencidos do sujeito passivo contra o Município de Londrina, autarquias e fundações municipais, assim como estipular suas condições e exigir garantias.”*



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 38/15
FL: 20

3. Nas cortes maiores do país a análise sobre a possibilidade ou não de compensação de créditos, considera principalmente a necessidade de prévia autorização legislativa específica, assim como debate a redação do artigo 100 da CF/88², visando evitar que haja quebra da ordem cronológica de pagamento dos precatórios. O STJ, por exemplo, mais de uma vez (há precedentes da 1ª, 2ª e 4ª Turmas), entendeu que a compensação é possível. Por todos, vejamos o voto do Ministro Athos Gusmão Carneiro, proferido no RESP 5.716-SP:

“(...) Parece-me até pouco razoável que o cidadão, sendo devedor da Prefeitura por uma determinada importância líquida e certa, e sendo credor da mesma Prefeitura por importância maior, tenha que pagar incontinenti a sua dívida, ficando todavia com seu crédito contra o Poder Público aguardando o pagamento, às vezes procrastinado por anos e anos. Parece-me que não é jurídico, que esta solução não é razoável. (...)”

(...)E descabe a eventual alegação de prejuízo a outros credores, pelo fato de que o Município 'pagar' com anterioridade o crédito de Tudi Bastos. Não é assim, pois o Município nada gasta de sua verba destinada à satisfação de precatórios judiciais, uma vez que a dívida para com tal cidadão é extinta por compensação. A verba dos precatórios remanesce intacta, pois.”

O STJ, nestes casos, adota o entendimento de que o art. 100, da Constituição da República, alude a *pagamentos* devidos pela Fazenda Pública, nada dispondo sobre sua composição, daí se concluindo que a legislação infraconstitucional que dispõe sobre extinção de obrigações por formas outras *que não o pagamento*, pode instituir a compensação.

Com efeito, no âmbito federal a compensação tem previsão de longa data, e foi tratada por diversos dispositivos legais, conforme resumido pelo STJ no REsp 1494026 / PR, publicado em 24/03/2015, a seguir transcrito:

² “Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL:	38/15
FL:	21

1. O art. 66 da Lei n. 8.383/91 previu a possibilidade de extinção do crédito tributário com a compensação de tributos recolhidos indevidamente, desde que esses fossem da mesma espécie. Posteriormente, a Lei 9.430/96 determinou que a utilização dos créditos do contribuinte e a quitação de seus débitos seriam efetuados em procedimento interno à Secretaria da Receita Federal. 2. Sob a égide da redação primitiva do art. 74 da Lei 9.430/96, em se tratando de tributos sob a administração da Secretaria da Receita Federal, todos compensáveis entre si, a autorização do aludido órgão público constituía pressuposto para a compensação entre tributos de qualquer natureza sob administração da referida Secretaria. 3. Editadas as Leis 10.637/2002, 10.833/2003 e 11.051/2004, o art. 74 passou a ter nova redação, não havendo mais a exigência de pedido de autorização para proceder à compensação entre tributos de qualquer natureza administrados pela Secretaria da Receita Federal, podendo ser feita por iniciativa do contribuinte, mediante entrega de declaração, contendo as informações sobre os créditos e débitos utilizados, sob condição resolutória da sua ulterior homologação.

O fato é que a partir da edição principalmente da Lei Federal 9.430/96, a admissão da compensação passou a ser matéria de certo modo pacificada no âmbito do STJ: Alguma divergência encontrada no âmbito deste Tribunal é decorrente de casos pontuais apenas, como por exemplo, o RESP 586.172, onde se decidiu que a regra do artigo 100 da CF/88, foi violada, *principalmente por não estar disciplinada em lei a possibilidade de compensação*; o voto condutor – que divergira do relator –, do Ministro Teori Albino Zavascki foi expresso em dispor: “A adoção dessa ou de outras formas de pagamento, previstas no direito privado (dação em pagamento, consignação, transação), somente poderiam ser admitidas quando autorizadas expressamente por lei.”

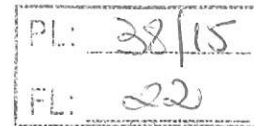
Tanto é assim que o julgado indicado acima (REsp 1494026 / PR), o STJ definiu que o sistema de compensação pode ser feito pela via administrativa (hipótese em que dependerá de homologação, tal como previsto no projeto em estudo) ou pela via judicial, desde que respeitado o trânsito em julgado, por força do artigo 170-A do CTN.

Ao mesmo tempo, há ainda que se registrar que o STF deferiu liminar em Medida Cautelar (MC 2405, de 17/02/2006), suspendendo a eficácia de norma do Estado do Rio Grande do Sul que autorizava forma de compensação relacionada à cessão de créditos e à compensação de créditos já convertidos em Precatórios Eis a ementa:



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná



"Precatório e cessão de crédito tributário: plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 100, da CF, pelos arts. 5º e seu parágrafo único e 6º, ambos da lei impugnada, que concedem permissão para pessoas físicas cederem a pessoas jurídicas créditos, contra o Estado, decorrentes de sentença judicial, bem como admitem a utilização destes precatórios na compensação dos tributos: deferimento da suspensão cautelar dos mencionados preceitos legais." (ADI 2.405-MC, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 6-11-02, DJ de 17-2-06)

A hipótese enfrentada pelo STF, como se percebe tratou de hipótese que a proposta em análise tomou o cuidado de não fazer, eis que o art. 4º, I e IV esclarece que a compensação de créditos com débitos do Município oriundos de ações judiciais será possível somente nos casos em que o precatório ainda não tenha sido expedido. Isto fica claro no parecer da PGM que acompanhou a proposta:

"O ponto mais polêmico seria a eventual autorização de compensação com precatórios, tendo em vista antigo entendimento do Tribunal de Contas do Paraná acerca da existência de quebra da ordem cronológica respectiva. Já a escolha realizada (possibilidade de compensação de créditos reconhecidos judicialmente, antes da expedição do precatório) parece-nos não atentar contra a ordem prevista no artigo 100, da CF/88 (eis que inexistente o precatório, sendo uma opção do contribuinte), e estar de acordo com a previsão do parágrafo único do artigo 170 e 170-A, ambos do CTN."

4. Portanto, analisada a questão no âmbito legal e jurisprudencial, resta apenas que os senhores Vereadores analisem especificamente (no mérito) a normatização proposta pelo Executivo, vez que esta definirá, enfim, os contornos da questão no âmbito do Município, inspirados, ao que parece, na Lei Federal 9430/96, artigos 73 e 74, com as devidas adaptações à realidade municipal. Em colaboração a esta análise, chamamos a atenção para o fato de que o artigo 2º do projeto possui redação muito próxima do texto dos §§ 9º e 10º do artigo 100 da CF/88. Veja-se:

"§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 38/15
FL: 23

dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.”

Ocorre que tais dispositivos constitucionais, que tratam, assim como o mencionado artigo 2º da proposta, de uma espécie de “compensação de ofício”, foram julgados inconstitucionais pelo STF, quando da decisão da ADI n. 4425, principalmente por “ofender a isonomia entre o Poder Público e o particular”. Eis a ementa:

“O regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos § 9º e § 10 do art. <100> da CF, incluídos pela EC 62/2009, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o poder público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput).” (ADI 4.425, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, julgamento em 14-3-2013, Plenário, DJE de 19-12-2013.)

5. O parecer, enfim, opina pela possibilidade de o projeto tramitar por estar ajustado às disposições constitucionais e legais que regem a matéria (como imaginou-se ter demonstrado nos itens 1 a 3 deste parecer), com exceção do artigo 2º da proposta, que, como visto no item 4, possui redação análoga a texto já declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Carlos Alexandre Rodrigues – Advogado CML, em 22 de abril de 2015.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 38/15
FL: 24

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

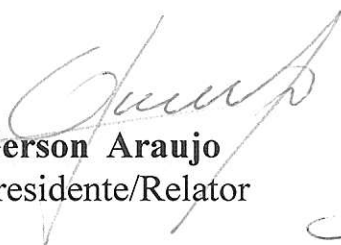
VOTO DA COMISSÃO

Ao Projeto de Lei nº 38/2015

Em que pesem os apontamentos da Assessoria Jurídica e por estar ajustado às disposições constitucionais e legais que regem a matéria, conforme se vê na parte inicial do item 5 do parecer técnico-jurídico, esta Comissão manifesta-se favoravelmente ao presente projeto de lei, com a Emenda (aditiva) nº 1 que ora apresenta.

Sala de Sessões, 18 de maio de 2015.

A COMISSÃO:


Gerson Araujo
Presidente/Relator


Elza Correia
Vice/ Presidente


Sandra Graça
Membro


Roberto Kanashiro
Membro


Vilson Bittencourt
Membro