

P A R E C E R

Nº 2784/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei complementar que dispõe sobre a compensação tributária. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei complementar, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que dispõe sobre a compensação tributária.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, como sabido, a lei complementar, como já diz a própria nomenclatura, destina-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações serem disciplinados por meio de leis ordinárias. Quando o legislador constituinte se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. Desta forma, as hipóteses de regulamentação da Constituição



Federal por meio de lei complementar estão taxativamente dispostas no Texto Maior, é o que se denomina "Reserva de lei complementar".

Especificamente com relação ao Código Tributário Municipal e legislação municipal correlata, vale explicitar que o art. 146 da Constituição Federal exige lei complementar apenas para o estabelecimento de normas gerais de Direito Tributário, as quais ficam a cargo da União na forma do art. 24, § 1º também da Lei Maior:

"Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (...)"



Em assim sendo, uma vez que os Códigos Tributários Municipais e legislação municipal correlata não trazem normas gerais em matéria tributária (o que é estabelecido pela União), não há como se sustentar a exigência de uma lei complementar para tanto. Logo, a matéria encartada no projeto de lei em tela não se encontra inserida na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente é lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária.

Adiante, cumpre deixar consignado que a compensação, na forma do Código Civil (art. 368) se dá quando duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra.

O art. 170 do CTN dispõe da seguinte forma acerca da compensação tributária:

"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."

Da leitura do dispositivo acima colacionado, podemos claramente aferir que a compensação exige a reciprocidade de dívidas e lei que discipline suas condições. Neste ponto, há que se destacar que o valor do crédito que o particular pretende compensar com o crédito tributário deve ser líquido, certo e em dinheiro, sendo possível a compensação de crédito vincendo. Neste sentido, mencionamos as lições de Ricardo Alexandre ao analisar o art. 170 do CTN:



"O dispositivo deixa claro que, em se tratando de crédito tributário, a compensação sempre depende da existência de lei que estipule as respectivas condições e garantias, ou que se delegue à autoridade administrativa o encargo de fazê-lo. Não é suficiente, portanto, a simples existência de reciprocidade de dívidas para que a compensação se imponha.

Em direito civil, a compensação depende de que as dívidas recíprocas sejam líquidas (quanto ao valor), certas (quanto à existência), vencidas (quanto à exigibilidade) e fungíveis (quanto ao objeto).

(...)

Em direito tributário, a valor do crédito que o particular quer compensar com o crédito tributário deve ser líquido, certo e em dinheiro (o que garante a fungibilidade). Todavia, e aqui se percebe uma diferença fundamental: é possível a compensação de crédito ainda não vencido (vincendo). (In: Direito Tributário Esquemático. Ed. Método. 2ª ed. 2008).

Em regra, a compensação tributária se dá através de requerimento do contribuinte, no qual deve comprovar a liquidez e certeza do crédito que pretende compensar. Após a análise dos requisitos pela Fazenda Pública, tal requerimento poderá ser deferido ou não. Em caso de negativa, factível ao contribuinte pleitear a compensação em âmbito judicial.

Em sendo assim, temos que a compensação tributária é uma opção colocada à disposição do contribuinte, não se revelando possível que a Fazenda Pública venha a efetivar a compensação tributária de ofício, na medida em que a Administração Pública possui um procedimento próprio para a satisfação dos seus créditos, qual seja: a execução fiscal (Lei nº 6.830/1980).

Por derradeiro, com relação à compensação tributária com



crédito de natureza alimentar, temos que o STJ, com base no § 2^a do art. 78 do ADCT, já decidiu pela impossibilidade da compensação de tributos com precatórios alimentares. Vejamos:

"Os precatórios alimentares não se sujeitam ao parcelamento constitucional, nos termos do art. 78, § 2º, do ADCT, sendo inaplicável o poder liberatório do pagamento de tributos, tampouco podem ser objeto de compensação . Precedentes: RMS 31.208/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, DJe 23/04/2010; AgRg no RMS 30.340/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 30/03/2010; RMS 29.951/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 23/09/2009; RMS 26.581/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 09/06/2008. "(AgRg no RMS 31.592/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/08/2010, DJe de 27/08/2010).

Assentadas essas premissas, não vislumbramos maiores óbices ao regular prosseguimento da propositura, à exceção das disposições que versam sobre a compensação de ofício pela Administração Pública (art. 5º).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2023.

