



# Governo do DF vai ao Supremo para estruturar estratégia tributária

24/09/2016

O governo do Distrito Federal conta com o Supremo Tribunal Federal para desenhar sua política tributária pelos próximos anos. Por meio de sua Procuradoria-Geral, o DF ajuizou duas ações de controle concentrado de constitucionalidade que pretende abrir caminho para o governo se planejar na área fiscal.

A primeira tenta derrubar jurisprudência já consolidada do Superior Tribunal de Justiça sobre a inexigibilidade de certidão negativa de débitos fiscais como condição para aprovação de planos de recuperação judicial. A outra pretende declarar inconstitucional um artigo da Lei Orgânica do DF segundo o qual o governo só pode enviar à Câmara Legislativa projetos que criam ou aumentam impostos até 90 dias antes do fim do exercício fiscal.

No cenário de crise financeira dos estados e municípios, o Distrito Federal está numa situação especialmente complicada. Não é propriamente um estado, mas é como se fosse. Só que não tem, em seu território, grande atividade industrial ou comercial.

Sua arrecadação de ICMS, por exemplo, foi de R\$ 4,2 bilhões entre janeiro e julho deste ano, segundo dados do Conselho Nacional de Política Fazendária, o Confaz. Goiás, estado vizinho, arrecadou o dobro de ICMS no mesmo período.

Hoje, o Distrito Federal apresenta déficit de quase R\$ 1 bilhão. Mas a dívida ativa é de R\$ 22 bilhões, que está sendo cobrada em 315 mil execuções fiscais já ajuizadas, segundo informações da PG-DF. Daí a estratégia do governo em ajuizar as ações no Supremo.

O caso das recuperações judiciais é uma Ação Declaratória de Constitucionalidade dos dispositivos legais que condicionam a aprovação do plano de recuperação à apresentação de uma certidão negativa de débitos tributários dizendo que ela está em dia com suas obrigações fiscais.

A ordem está nos artigos 6º, parágrafo 7º, e 57 da Lei 11.101/2005 e no artigo 191-A do Código Tributário Nacional. O parágrafo 7º do artigo 6º da Lei de Recuperação e Falência diz que a aprovação do plano não suspende execuções fiscais. Já o artigo 57 diz que, depois de aprovado, o plano de recuperação pelos credores, a empresa deve apresentar à Justiça a certidão de que não tem dívidas fiscais.

O artigo 191-A foi incluído no CTN por uma lei complementar de 2005 editada para adequar o código ao então novo instituto da recuperação judicial, criado para substituir a concordata. E o dispositivo repete que só poderá ser concedida a recuperação às empresas que estiverem em dia com o Fisco.

## Interesse público

Só que o STJ considera, já desde 2013, que a certidão não pode ser exigida como condição para aprovação do plano. A corte entende que, embora a exigência esteja na lei, ela contraria o princípio da recuperação judicial, que é dar às empresas em dificuldades uma oportunidade de se reerguer.

Uma das previsões dos planos de recuperação é justamente dar mais prazo para as companhias negociarem suas dívidas com os credores, inclusive com descontos. Se as dívidas fiscais costumam ser as maiores, exigir que elas sejam pagas como condição para que a empresa volte às atividades normais não faz sentido, entende o tribunal.

Em decisões mais recentes, o STJ também firmou a tese de que a aprovação do pedido de recuperação judicial não suspende as execuções fiscais. Mas proíbe “atos expropriatórios e constritivos” sem autorização do juízo da recuperação.

Mas o governo do Distrito Federal defende a tese de que os créditos fiscais “não se submetem aos efeitos da recuperação judicial” porque ele não é sujeito à assembleia de credores. “Pelo princípio da legalidade e pela indisponibilidade do interesse público, não se admite negociação sobre os créditos fiscais e, por isso, não há como inclui-los no processo de recuperação”, diz a petição enviada ao Supremo no dia 9 de setembro.

De acordo com o DF, só é possível entender que a Fazenda não participa dos planos de recuperação se as dívidas da empresa já tiverem sido pagas ou estiverem inscritas em programas de parcelamento.

“Por ser receita pública orçamentária e indisponível, não poderia a Lei 11.101/2005 obrigar os entes federados a transacionar sobre seus créditos tributários, sem lei específica de cada ente federado, sob pena de flagrante violação à competência de os estados versarem sobre seus créditos tributários”, afirma a PG-DF, na ação. “Pensar de outro modo tornaria absolutamente inconstitucional a Lei 11.101/2005 em suas disposições sobre a recuperação judicial, haja vista a necessária primazia do interesse público.”

### **Crise econômica**

Segundo procuradora-geral do Distrito Federal, **Paola Aires Correa-Lima**, a ADC é uma ação preventiva, e não arrecadatória. Ela explica que é uma decorrência da preocupação da Secretaria de Fazenda com a situação das empresas diante da crise econômica por que passa o país, e da previsão de aumento dos pedidos de recuperação diante da jurisprudência do STJ.

Não é uma preocupação infundada. De acordo com levantamento da Boa Vista SPC, empresa que presta serviços de restrição a crédito a devedores, os pedidos de recuperação judicial cresceram 70% de janeiro a agosto deste ano, em relação ao mesmo período de 2015. Já o número de deferimentos subiu 71%, na mesma comparação.

Na comparação de agosto deste ano com agosto de 2015, o número de pedidos de recuperação caiu 8%. Em contrapartida, o número de falências decretadas cresceu 31%. A Boa Vista SPC faz o levantamento com as informações disponíveis em diários oficiais, varas e cartórios do Brasil inteiro.

“Portanto, se essa previsão se confirmar e a jurisprudência se mantiver, várias empresas vão entrar com pedidos de recuperação e as fazendas públicas ficarão sem ter como recuperar seus créditos”, analisa a procuradora-geral.

### **Prazos**

A outra ação discute uma exigência tributária da Lei Orgânica do DF. O artigo 128, parágrafo 4º, da lei diz que os projetos de lei que tratem de aumentar ou criar tributos só podem ser discutidos pela Câmara Legislativa no mesmo ano se tiver sido enviado com mais de 90 dias de antecedência daquele exercício fiscal. O dispositivo está na redação original da lei, de 1993, mas o governo do DF questiona também a redação atual, criada pela Emenda 80, de 2014.

A emenda não muda muito a regra. Apenas cria algumas exceções, como se o projeto tributário estiver previsto na Lei Orçamentária ou se decorrer de convênio do Confaz. Para o Distrito Federal, o dispositivo é inconstitucional por usurpar a competência da União para legislar sobre “as limitações ao poder de tributar”. O DF também afirma que a lei cria restrições ao poder público que a Constituição não traz.

A procuradora-geral, Paola Correa-Lima, explica que a Constituição trata apenas do princípio da anualidade (leis que criam ou aumentam tributos só podem entrar em vigor um ano depois de aprovadas) e, para alguns assuntos, exige a anterioridade de 90 dias, mas para a entrada em vigor.

“É uma questão de política tributária”, diz Correa-Lima. “É mais uma dificuldade para a Secretaria de Fazenda apresentar projetos de lei que interfere pouco nos direitos do contribuinte.” A procuradora garante, no entanto, que não há um projeto ou um tributo específico em vista. Até porque ações de controle concentrado não são julgadas com a rapidez de um mandado de segurança. Exigem discussões longas e citação de diversos envolvidos. “Nosso objetivo é ter mais flexibilidade para a aprovação de medidas tributárias, mas não estamos discutindo aumento de IPTU, nem nada disso.”

### **ADC 46**

### **ADI 5.590**

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-set-24/governo-df-supremo-estruturar-estrategia-tributaria-2/>