Mello e Pietro: Passivos das igrejas e crime de responsabilidade

Afirmar que a Lei 14.057/2020 "perdoou dívidas de igrejas" é reduzir sua complexidade. Não há dúvidas de que esse suposto perdão e suas repercussões merecem ser enfrentados. Antes, convém o registro da intrigante redação da lei que, ao que tudo indica, em nada atendeu às técnicas de elaboração, redação e alteração das leis nacionais (Lei Complementar 95/1998). Na estruturação de qualquer lei, a ementa possui papel bastante objetivo: explicitar *"de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei"*

Assim, a ementa concede um *spoiler* do seu objeto. No caso da Lei 14.057/2020, a sua ementa afirma que a lei tratará sobre: 1) acordo com credores de precatórios federais para pagamento com desconto ou para findar litígio em face da Fazenda Pública; e, 2) destinação dos recursos desses acordos obtidos para o combate à Covid-19. Ocorre que a lei é totalmente silente quanto ao último ponto. Nada trouxe em seu objeto (artigo 1º) sobre a vinculação dos recursos. Aparentemente, a ementa prometeu demais.

A despeito disso, a Lei 14.057/2020 possui essência digna de aplausos. A lei busca fomentar os acordos diretos de precatórios federais, mediante desconto de até 40% do valor atualizado e com propostas de pagamentos que não poderão ultrapassar oito ou 12 parcelas, a depender da existência ou não do trânsito em julgado. Portanto, o seu real papel é atender às condições do artigo 76 da Resolução n° 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para concretização do pagamento de precatórios mediante acordo direto (em âmbito federal).

Mas há algo fora de lugar. Não há ligação de "perdão de dívidas de igreja" com enfrentamento à Covid-19 ou acordos diretos de precatórios federais. Parece haver deslocamento do tema proposto neste artigo com a Lei 14.057/2020. O deslocamento é real, mas infelizmente não pertence a este texto. Em sua tramitação na Câmara dos Deputados, o projeto de lei (PL 1581/2020) que culminou na lei em questão sofreu 15 emendas, com especial atenção à primeira proposta pelo deputado David Soares (DEM-SP), cujo teor passou longe do objeto.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A emenda aditiva desconfigurou o objeto da Lei 14.057/2020, trazendo a previsão de que esta alteraria outras duas leis federais: a que disciplina a contribuição social sobre o lucro líquido — contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) (Lei 7.689/1988) — e a Lei de Seguridade Social (Lei n° 8212/91). A justificativa da ementa foi a de que *"as entidades religiosas vêm sendo sujeitos passivos de autuações oriundas de interpretações equivocadas da legislação"* e que *"tais autuações acabam por praticamente inviabilizar a continuidade dos relevantes serviços prestados por tais entidades"*.

O aditivo alienígena é desastroso: não atende à LC 95/1998 (artigo 7º, inciso II) e afronta as normas de Direito Tributário por, no caso da CSLL, ampliar imunidade por norma infraconstitucional. Com efeito, a imunidade limitada aos impostos (artigo 150, inciso VI, "b", CF) agora alcança outra espécie de tributo (contribuição), o que igualmente contraria o STJ, que já afastou a ampliação dessa imunidade para taxa (ROMS 21049, relator ministro João Otávio de Noronha, Dje 9/10/2006) e contribuição (CCIP) (ARE 84212 AgR, relator ministro Luiz Fux, Dje 5.12.2014).

Ainda, o salvo-conduto para as igrejas irradia temporalmente para retroagir: além de promover (irregularmente) a imunidade infraconstitucional, as autuações feitas passam a ser consideradas nulas. Ou seja, na prática exclui passivos tributários por meio de anistia (artigo 175, inciso II, do Código Tributário Nacional (CTN)) e extingue por meio de remissão (artigo 156, inciso IV, do CTN), resultando em renúncia fiscal de receita corrente (artigo 11, §1º, Lei 4.320/1964). Com efeito, a renúncia implica estimativa de impacto financeiro-orçamentário (artigo 113, ADCT c/c artigo 116 Lei 13.898/2019).

Além da estimativa, a LC 101/2000 (LRF) condiciona a renúncia fiscal ao atendimento (artigo 14) de: 1) demonstração de que a renúncia presta deferência à Lei de Diretriz Orçamentária (LDO) e à lei orçamentária (LOA); ou, alternativamente, 2) de medidas de compensação durante o exercício financeiro atual e os dois seguintes (artigo 32, Lei 4.320/1964). Isso não ocorreu, como o próprio presidente da República reconhece ao vetar o artigo 8º da Lei 14.057/2020 (Mensagem 517/2020).

Ocorre que o veto foi puramente formal, um engodo. Na própria Mensagem 517, o presidente faz a ressalva de que entendia meritória e concordava com o pleito das igrejas. Em seu perfil oficial, o chefe do Executivo federal utilizou rede social em 14 de setembro de 2020 para confessar que *"caso fosse deputado ou senador, por ocasião da análise do veto (presidencial) que deve ocorrer até outubro, votaria pela derrubada do mesmo"*.

Depois, o presidente foi além: articulou junto aos congressistas em favor das igrejas. Resultado: rejeição dos vetos presidenciais e, no último dia 26, a parte vetada foi promulgada. Além do resultado óbvio, toda a articulação foi feita para que o presidente da República parecesse não incorrer em crime de responsabilidade por ato que atentasse a lei orçamentária (artigo 85, inciso VI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB); artigo 4º, inciso VI c/c artigo 9º, n° 7 , Lei 1.079/1950). Se olharmos com lentes meramente formais, o rito foi observado e a lei orçamentária não foi atacada diretamente por ato presidencial.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Mas é por demais óbvio que a autoridade presidencial que deixa de assinar previsão legal por reconhecer que, nela, há a prática de crime, e, em seguida, atua para fazer com que o assunto seja aprovado e por ela mesma promulgado, não escapa, substancialmente, de prática delituosa. Isso é ainda mais verdadeiro se levarmos em conta os princípios da moralidade administrativa e da transparência para os gastos tributários indiretos.

O artigo 4º da Lei 1.079/1950 possui rol robusto com diversos incisos e entre eles os atos que ofendam a probidade administrativa (inciso V). Ainda que mais subjetivo, a sua constatação acarretará no mesmo desfecho. Recepcionada (em grande parte) pela CFRB (MS 21.564/DF, relator ministro Octavio Gallotti, relator p/ acórdão ministro Carlos Velloso, Dj. 23.9.1192), o seu próprio artigo 85 apresenta rol exemplificativo de atos comissivos ou omissivos que incorreria no crime de responsabilidade. Entre eles está atentar contra a probidade na administração (inciso V).

Aliás, a prática do Congresso Nacional de derrubar vetos como meio de o Executivo se imiscuir da LC 101/2000 ou do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não é nova, nem mesmo passou despercebida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (*v.g.* acórdãos 793/2016 e 1331/2019). Reconhecer a inexistência de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, subverter os limites da imunidade tributária da CSSL e blindar tal postura por meio de veto formal com "empurrão" para que o Congresso rejeite os vetos, não se alinha às melhores práticas já apontadas pelo TCU.

A interpretação que assegura a constatação do cometimento de infração político-administrativa parece não ser de grande dificuldade no caso concreto, seja pelo conjunto fático-probatório divulgado pelo próprio presidente ou mesmo pela tipificação ampla e irrestrita do artigo 85, inciso VI, da CFRB (c/c artigo 4º, inciso V, c/c artigo 9º, item 7, Lei 1.079/1950) que assegura a configuração do crime de responsabilidade por *"proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e decoro do cargo"*.

Outro auxílio para constatação do crime de responsabilidade advém do TCU, que emite parecer prévio sobre as contas apresentadas pelo presidente (artigo 71, inciso I, da CFRB), bem como a fiscalização de renúncias de receitas (artigo 1º, §1º, Lei 8.443/92 e artigo 257, Regimento Interno do TCU). Todavia, duas mitigações desnaturam a constatação do crime de responsabilidade: 1) apesar de ser consulta obrigatória, o parecer do TCU não é vinculativo, sendo documento técnico-jurídico de natureza puramente opinativa; e 2) o recebimento da denúncia (artigos 14 e ss., Lei 1.079/1950) e a instauração do processo (artigo 51, inciso I, CFRB) caberão a Câmara dos Deputados, ou seja, à casa legislativa que inaugurou e avalizou todo o imbróglio.

Independentemente dos gargalos, já está mais do que na hora de ultrapassarmos o mero formalismo, muitas vezes enganoso, no Direito Financeiro-Orçamentário, em busca de uma materialidade responsabilizadora e informada pela moralidade administrativa e pela transparência.

Date Created
14/04/2021

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.