



ESTUDOS apresentados à MESA SEMANAL DE DEBATES do  
INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO  
Entidade complementar à Universidade de São Paulo  
Presidência e coordenação do Prof. Ruy Barbosa Nogueira

# **DIREITO TRIBUTÁRIO**

## **ATUAL Vol. 11/12**

- **COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL.**
- **AS IMUNIDADES. IMPOSTOS DIRETOS E INDIRETOS.**
- **IPI, ICMS E ISS: FATOS GERADORES AFINS OU CONFRONTANTES. SERVIÇOS DE ENGENHARIA.**
- **IMPOSTO DE RENDA. GANHOS DE CAPITAL. PROMESSA DE VENDAS DE AÇÕES.**
- **PROVISÃO PARA CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA.**
- **IPI E BASE DE CÁLCULO DO ICMS.**
- **NÃO INCIDÊNCIA DO ICMS. REEXPORTAÇÃO.**
- **ICMS E ISS. FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO. CONSTITUIÇÃO DE 1988.**
- **REGIME JURÍDICO DAS CONTRIBUIÇÕES. CONSTITUIÇÃO DE 1988.**
- **O FINSOCIAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.**
- **IMUNIDADES TRIBUTÁRIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

CO-EDIÇÃO  
INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

EDITORA RESENHA TRIBUTÁRIA  
SÃO PAULO - 1992

PROVISÃO PARA CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO  
DUVIDOSA - CRÉDITOS CONTRA ENTIDADES  
GOVERNAMENTAIS

Ricardo Mariz de Oliveira  
Diretor Executivo do  
IBDT - USP

Sob o ponto de vista rigorosamente jurídico, os créditos contra entidades governamentais integram a base de cálculo da provisão para créditos de liquidação duvidosa. Por créditos contra entidades governamentais entende-se créditos contra o próprio Governo, em qualquer de suas esferas, assim como contra autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou qualquer entidade em que o Governo tenha participação ou interesse.

A razão para esta afirmação categórica é simples: os dispositivos da legislação que fixam o cálculo da provisão referem-se ao total dos créditos existentes na data do encerramento do período-base, não discriminando créditos mais ou menos duvidosos, por qualquer critério de julgamento. Se assim é na lei, não se pode, por interpretação, distinguir uns créditos em relação a outros; pelo contrário, quando a lei quiz distinguir ela o fez expressamente, como nos parágrafos 3o. e 4o. do art. 221 do RIR/80. Veja-se art. 221, em seus parágrafos 2o. e 3o., com grifos apostos para destaque:

§ 2o. - O saldo adequado da provisão

será fixado periodicamente pela Secretaria da Receita Federal, para vigorar durante o prazo mínimo de um exercício, como percentagem sobre o montante dos créditos verificados no fim de cada ano, atendida a diversidade de operações e excluídos os de que trata o parágrafo 4o. (Lei n. 4.506/64, art. 61, § 1o.).

§ 3o. - Enquanto não forem fixadas as percentagens previstas no parágrafo anterior, o saldo adequado da provisão será de 3% (três por cento) sobre o montante dos créditos, excluídos os provenientes de vendas com reserva de domínio de alienação fiduciária em garantia, ou de operações com garantia real, podendo essa percentagem ser excedida até o máximo da relação, observada nos últimos 3 (três) anos, entre os créditos não liquidados e o total dos créditos da empresa (Lei n. 4.506/64, art. 61, § 2o.).

Todavia, há uma tendência na jurisprudência administrativa do 1o. Conselho de Contribuintes no sentido de que os créditos contra o Governo não devem dar margem à provisão, sob a alegação de que lhes falta a premissa básica indispensável à sua admissibilidade no cômputo da provisão, qual seja, a possibilidade de não serem liquidados. Para essa corrente, a presunção legal de solvência do Governo exclui a provisão sobre os créditos contra o mesmo.

A lei se refere, efetivamente, a créditos de liquidação duvidosa ("caput" do art. 221), e perdas prováveis no recebimento dos créditos existentes no final do período (parágrafo 1o. do art. 221).

Todavia, é equivocada a conclusão de que créditos contra o Governo não dão direito à provisão sob o pretexto de que serão certamente liquidados, ante a solvência absoluta do Governo. É equivocada por múltiplas razões.

Uma primeira razão é que a eventual não liquidação dos créditos não decorre sempre e necessariamente de insolvência do devedor, pois pode resultar de outras causas, como, por exemplo, posterior contestação da legitimidade de um crédito ou do seu valor.

Uma segunda razão é que a lei não requer nem permite a aferição individual de cada crédito para se saber se o mesmo é legítimo, nem de cada devedor para se saber se o mesmo é solvente.

Se a norma legal fosse genérica e simplesmente no sentido da provisão destinar-se a atender perdas prováveis, sem delimitação de qualquer critério, seria admissível a perquirição do grau de probabilidade do recebimento de cada crédito, o que se faria caso a caso, embora em tormentoso e conflituoso embate.

Com efeito, uma tal norma conduziria as relações jurídicas para o terreno caótico dos julgamentos pessoais e subjetivos, a empresa em seu julgamento entendendo haver dúvida na liquidação e a fiscalização em seu julgamento entendendo não haver dúvida. A controvérsia assim estabelecida seria decidida pelo julgador de última instância também em bases pessoais, talvez também conflitantes com as de julgadores de instâncias inferiores.

Sabidamente eliminando qualquer enten-



dimento pessoal e subjetivo, a lei fixou duas regras objetivas, facilmente inteligíveis por qualquer pessoa e aplicáveis por igual em quaisquer situações:

- a provisão se calcula por uma determinada porcentagem aplicável a todos os créditos existentes no encerramento do período-base;

- somente têm tratamento diferenciado os créditos que a própria lei, ou seus regulamentos, expressamente prescreverem: créditos com garantia real, créditos em falência, etc.

Ora, não havendo qualquer prescrição expressa eliminando os créditos contra entidades governamentais, estes devem ser considerados no cálculo da provisão se estiverem pendentes de recebimento na data do balanço fiscal.

Observe-se que o critério objetivo da lei importa em admitir uma taxa geral de risco de perda nos recebimentos de créditos, que se avalia sobre os créditos em geral, sem necessidade de avaliar riscos individuais ou isolados, o que fica mesmo vedado e proscrito.

Nesta ótica legal, o risco de perda a ser provisionado é o montante calculado em porcentagem dos créditos totais, e não cada situação em particular.

Porisso, nesta mesma ótica todos os devedores são considerados por igual, sejam grandes multinacionais ou pequenos comerciantes ou consumidores pessoas físicas, ricos ou pobres. Não se exclui mesmo clientes tradicionais da empresa, cujo histórico demons-

entre sua pontualidade ao longo dos anos e cujo cadastro demonstre situação abonadora e de confiança irrestrita.

Também não se distingue, em geral, entre créditos exigíveis porque já vencidos e ainda não liquidados, de créditos a vencer após o balanço. Para efeito da provisão, todos são igualmente considerados.

Uma observação complementar e confirmatória que se pode fazer é a seguinte: se a dúvida sobre o recebimento pudesse ser estabelecida por considerações particulares seria possível à empresa calcular a provisão sobre o valor integral de créditos de altíssimo risco, como por exemplo, contra devedor que em determinado momento tenha deixado de pagar seus débitos na praça e se veja submetido a inúmeros protestos. Entretanto, ninguém duvida de que, antes de esgotados os meios razoáveis de cobrança que justifiquem a baixa do crédito como incobrável, permanece ele na provisão pela taxa percentual genérica. Se a empresa pretendesse provisionar valor superior à percentagem admitida submeter-se-ia com razão a procedimento fiscal. Ao contrário, mas pela mesma motivação jurídica, não se lhe pode subtrair o direito de computar na provisão, pela percentagem admitida, os créditos de improvável perda e segura previsão de recebimento.

No caso das instituições financeiras, submetidas à disciplina específica, os conceitos exarados nos parágrafos precedentes, que são de consideração plena e irrestrita para as empresas em geral, aplicam-se com dois temperamentos:

- o primeiro é quando se calcular a



provisão com base em um dos critérios opcionais dos itens 1 e 2 da Instrução Normativa SRF n. 176/87: neste caso nenhuma objeção se apresenta à plena e irrestrita aplicação dos conceitos expendidos nos parágrafos precedentes;

- o segundo é quando se calcular a provisão com base no item 3 da instrução normativa, isto é, no mínimo exigido pelo art. 9o. da Resolução n. 1748: neste caso, face às próprias características dos três grupos de créditos relacionados no art. 9o., o vencimento dos créditos, ainda que de parcelas dos mesmos, é relevante, e se analisa as circunstâncias individuais de cada um, para se aquilatar sobre sua classificação como contas em atraso ou créditos em liquidação, tudo segundo as normas da Resolução n. 1748.

Todavia, mesmo na aplicação destas regras especiais não se vislumbra qualquer diferenciação entre créditos contra entidades governamentais e créditos contra devedores em geral, aspecto ao qual, ainda em particular quanto às instituições financeiras, voltarei abaixo.

É errado supor, portanto, que créditos contra entidades governamentais não se revisitam das condições necessárias a integrar a provisão. Muito pelo contrário, eles se revestem como todos os demais créditos que não se enquadrem nas regras específicas e excepcionais expressas em lei.

Há mais! Sequer o fisco estabelece, em caráter normativo, a exclusão que algumas decisões administrativas acobertaram.

Com efeito, o Parecer Normativo CST n.

74/75 emite conceitos precisos e perfeitamente aplicáveis à espécie. Diz ele, com remissão ao antigo RIR de 1966, o qual não se alterou nos regulamentos posteriores:

"4. Tendo em vista que o percentual deverá ser calculado sobre o montante dos créditos, dúvidas surgiram com relação a quais os créditos a serem considerados. Da análise das disposições do art. 166 e seus parágrafos do RIR, verificamos que, para efeito do cômputo na provisão, os créditos podem ser destacados nas seguintes categorias:

I - O montante dos créditos verificados no fim de cada ano (RIR, art. 166, parágrafos 1o. e 2o.).

II - Os créditos habilitados em concordatas ou falências (RIR, art. 166, parágrafos 1o. e 4o.).

III - Os créditos provenientes de vendas com reserva de domínio ou de operações com garantia real (RIR, art. 166, parágrafo 2o.).

5. Não oferece dúvidas a utilização dos créditos enunciados nos ns. II e III do item anterior. Os do n. II são computados segundo a forma claramente expressa no texto legal; os do n. III são expressamente excluídos da base de cálculo da provisão.

6. Merece alguma análise o caso do n. I. O parágrafo 1o. do artigo 166 do RIR, reproduzindo o parágrafo 1o. do artigo 61 da Lei n. 4.506/64, fala em "montante dos créditos verificados no



fim de cada ano, atendida a sua diversidade de operações". Não faz distinção quanto à qualidade ou à pessoa do devedor. Não cogita da maior ou menor capacidade de solvência do devedor, nem quanto ao seu "status" jurídico ou econômico. Por conseguinte, ressalvados os tratamentos específicos previstos para os créditos mencionados nos ns. II e III do item 4 deste parecer, não cabe fazer outra distinção, ou por não autorizada nos dispositivos legais acima referidos.

7. Dentro da mesma linha de raciocínio, integrarão a base de cálculo do percentual os créditos relativos a operações efetuadas com outra pessoa jurídica da qual a credora seja acionista ou sócia, ou vice-versa, isto é, os créditos decorrentes de operações efetuadas com pessoas jurídicas que sejam acionistas ou sócias da credora. Computáveis na provisão, - também, os créditos adquiridos por subrogação ou por cessão." (grifo meu)

No campo específico das instituições financeiras, algo mais pode ser dito em caráter subsidiário das razões principais já citadas.

Trata-se do art. 50 da Resolução n. 1748, que reconhece a possibilidade de operações de responsabilidade do setor público serem classificadas como contas em atraso, ou créditos em liquidação. Ora, esses são os créditos que compõem os diversos segmentos a serem considerados na provisão mínima, segundo os incisos I a III do art. 90 da mesma resolução. Trata-se, ainda, do parágrafo úni-

co do art. 9o., que alude aos créditos que compoem a provisão como sendo os constantes do quadro anexo à resolução. Ora, nos grupos de contas relacionados no anexo podem estar os créditos contra entidades governamentais. E trata-se, também, do inciso IV do art. 14 da mesma resolução, que permite ao Banco Central determinar os tipos de crédito que servirão de base à constituição da provisão. Ora, inexistente qualquer restrição daquele Banco quanto aos créditos contra o setor público.

Neste quadro todo, de absoluta coerência sistemática das normas fiscais e administrativas, chega a ser espantosa a interpretação equivocada da jurisprudência administrativa mais recente em torno da questão específica.

Vale informar que uma antiga decisão, citada por Hiromi Higuchi em seu livro "Imposto de Renda das Empresas", Atlas, 6a. edição, pág. 132, como sendo o acórdão n. 56827/64 do 1o. Conselho de Contribuintes, concluiu:

"Fundo para devedores duvidosos - art. ... Não há que cogitar de discriminação entre devedores, mas somente o valor da conta ou contas do ativo a que se refere a provisão. Incluídos, pois, também os saldos das contas devidas pela União, Estado e Município."

Depois disso, outra decisão da 3a. Câmara Provisória do 1o. Conselho de Contribuintes (acórdão n. 103-P-01539, de 18.4.1977), chegou a reconhecer que créditos contra a União, os Estados e Municípios, e suas autarquias, permitem a constituição da provisão. Esse acórdão, entretanto, foi reformado



por decisão monocrática do Secretário-Geral do Ministério da Fazenda, ao apreciar o recurso hierárquico que então existia.

A partir daí a jurisprudência, embora esporádica, acompanhou a posição restritiva (acórdão n. 101-72998, de 27.1.1982, da 1a. Câmara; acórdão n. 102-24968, de 23.3.1990, da 2a. Câmara). A ementa de um desses acórdãos, o de n. 101-72998, in DOU de 27.1.1983, p. 1549, dá a tônica do entendimento que prevaleceu naquele julgamento:

"PROVISÃO PARA CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA - Não tem amparo a sua constituição quando a razão de sua constituição está nos créditos contra entidades governamentais, dado insubsistir a ratio essendi que a justificaria."

Estranhamente, em outras decisões sobre diversos aspectos da provisão o mesmo lo. Conselho de Contribuintes vem emitindo julgamentos absolutamente corretos. Por exemplo:

- acórdãos n. 101-79990 e 101-80778, de 17.4.1990 e 20.11.1990 (DOU de 19.9.1990 e 8.4.1991):

"PROVISÃO PARA DEVEDORES DUVIDOSOS - A provisão para devedores duvidosos incide sobre todos os créditos da empresa, à exceção daqueles expressamente excluídos pelo art. 221 do RIR/80, não podendo a autoridade fiscal, via interpretação, estender o comando legal para abranger situações nele não previstas."

- acórdãos n. 101-72858 e 101-72964, de 1.12.1981 e 25.1.1982 (DOU de 8.11.1982 e meu arquivo R1- 17.8.82):



"PROVISÃO PARA CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA - BASE DE CÁLCULO - Compõe, ao fim de cada exercício social, a base de cálculo da provisão, o montante dos créditos oriundos da atividade operacional da empresa, sem distinção da qualidade deles ou da pessoa do devedor, após excluídos os créditos dotados de garantia real ou provenientes de vendas com reserva de domínio e, bem assim, os habilitados em concordatas ou falências."

Um outro aspecto paradoxal nas decisões do referido tribunal administrativo, quando se posicionou contra a inclusão dos créditos de responsabilidade governamental, reside no abandono do princípio de hermenêutica que veda ao intérprete distinguir onde a lei não distingue.

Todas as câmaras dos três Conselhos de Contribuintes, assim como a Câmara Superior de Recursos Fiscais, em qualquer de suas composições, têm reiteradamente afirmado em seus julgados que não cabe distinções onde a lei não as tiver feito.

A lista de citações de acórdãos neste sentido seria extensíssima, bastando desenvolver rapidamente o tema.

O Prof. Joaquim Canuto Mendes de Almeida já ensinava que ao se ler a lei deve-se ler o que nela está escrito, e não aquilo que a preferência pessoal do leitor gostaria de encontrar.

Mestre Carlos Maximiliano, na mesma linha de pensamento, verbera que "as audácias do pensamento não podem ir a ponto de subs-

tituir, de fato, a norma por outra" (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Freitas Bastos, 3a. ed., pág. 142).

Esse mesmo emérito jurista assim comenta o brocardo "ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus" (obra citada, pág. 296):

"Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas."

A própria Procuradoria da Fazenda Nacional, ao recorrer ao Ministério da Fazenda contra o acórdão n. 12707, da 2a. Câmara do 1o. Conselho de Contribuintes (in "Decisões de Instância Administrativa Especial", Resenha Tributária, n. 2, pág. 353), asseverou:

"É sabido igualmente, que ao intérprete não é lícito distinguir onde a lei não distingue."

O Conselheiro Carlos Alberto Gonçalves Nunes, no recurso n. 89103, citado no acórdão n. CSRF/01-0571, de 20.9.1985, da Câmara Superior de Recursos Fiscais (meu arquivo R 1 - 20.9.85), diz:

"De há muito nos ensinaram os mestres da exegese que, onde a lei não distingue, restringe ou condiciona, ao intérprete é vedado fazê-lo, sob pena de

o hermeneuta assumir o papel do legislador e assim estabelecer novas regras jurídicas, sem competência para tal."

O mesmo princípio foi reafirmado no acórdão n. CSRF/01-0257, de 24.8.1982, por remissão ao acórdão n. 111-00445 ("Câmara Superior de Recursos Fiscais - Imposto de Renda - Jurisprudência 1.2-15", Resenha Tributária, pág. 4221), com os seguintes dizeres do Conselheiro Amador Outereiro Fernández:

"Por outro lado, e ainda para reforçar o nosso entendimento, qual seria a eventual ratio essendi de considerar indedutível o pagamento de royalties feito a uma categoria de sócios e permiti-la a outros, quando sabemos que é nas nossas sociedades anônimas, que, sob um manto de aparente anonimato, se praticam as maiores discriminações. Se a legislação de regência dispusesse como pretendem fazer acreditar os patronos da recorrente, seria uma aberração. Todavia, como a lei assim não estabeleceu, ao intérprete e aplicador da lei é vedado fazer distinções onde esta não as fez (Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus)".

Em outro precedente, o acórdão n. 101-76911, de 11.11.1986, da 1ª. Câmara do 1º. Conselho de Contribuintes (meu arquivo R 1 - 11.11.86), o já citado Conselheiro Carlos Alberto Gonçalves Nunes fez importantíssima afirmação, "in verbis":

"A lei de regência não distingue sobre os tipos de operações, não sendo lícito ao intérprete fazê-lo.

Se o contribuinte pela parte do preço



da mercadoria financiada não está impedido legalmente de cobrar juros; se também não se pode questionar que a operação realizada compreende de fato um contrato de compra e venda e outro de mútuo, cujos valores correspondentes foram devidamente destacados nas respectivas notas fiscais; se o art. 17 do Decreto-lei n. 1598/77 não distingue entre as operações possíveis de gerar juros e, tampouco, em razão da natureza jurídica das partes intervenientes, não pode o intérprete estabelecer condições nela não previstas para obstacular o exercício de um direito por ela assegurado."

Assim sendo, não se justifica que nos acórdãos referentes à provisão para devedores duvidosos sobre créditos contra órgãos do governo as câmaras julgadoras tenham feito distinção não contida na lei e em seus regulamentos.

Em face de tudo, acredito na possibilidade futura de uma reversão na tendência da jurisprudência administrativa e considero que, mesmo não ocorrendo essa reversão, a matéria venha a ter o adequado tratamento caso levada à apreciação do Poder Judiciário.

NOTA DO AUTOR: Após a elaboração deste trabalho foi divulgado oficialmente o acórdão n.105-6003, de 23.9.1991, da 5a. Câmara do 1º Conselho de Contribuintes, o qual reconheceu que os créditos contra entidades governamentais incluem-se no cálculo da provisão.