

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 381, DE 2014

Estabelece normas gerais sobre o processo administrativo fiscal no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado FERNANDO MONTEIRO

I - RELATÓRIO

Do Senado Federal, vem ao exame desta Casa o Projeto de Lei Complementar nº 381, de 2014, de autoria do Senador Vital do Rêgo, que *“estabelece normas gerais sobre o processo administrativo fiscal, no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios”*.

Em sua justificativa, afirma o autor a intenção de assegurar aos litigantes em processo administrativo fiscal o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerentes.

A Proposta tramita em regime de prioridade, sujeita à competência do Plenário, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno. Foi distribuída a este Colegiado, para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra à CFT, em preliminar, avaliar a adequação das propostas e do Substitutivo da CTASP ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do Regimento Interno e de norma interna que *“estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”*, aprovada em 1996.

De acordo com o Regimento Interno, somente as proposições que *“importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública”* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Nesse sentido dispõe também o art. 9º da referida norma interna:

Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Tal é o caso da Proposição ora sob o exame desta Comissão. Trata-se apenas de estabelecer normas sobre processo administrativo fiscal, pelo que não há renúncia de receitas ou criação de despesas que onerem o Orçamento da União.

No mérito, cumpre considerar, logo de início, as repercussões do tema sobre a autonomia das entidades da Federação. É certo que historicamente a organização do Estado brasileiro tendeu sempre para o centralismo, mas o modelo estabelecido na Constituição de 1988 procurou o caminho diverso, enfatizando a autonomia de Estados e Municípios a ponto de enumerar, taxativamente (art. 22), os temas e as situações em que essa autonomia deve ceder a um princípio de uniformidade nacional.

Não basta, portanto, para caracterizar uma norma “geral”, a mera declaração do legislador, no prefácio do diploma, de que de tal tipo de norma se trata. O predicado da generalidade prende-se intrinsecamente ao conteúdo do dispositivo. O legislador federal, além disso, deve manter-se sempre vigilante, para evitar que, sob o pretexto conveniente de fixar normas gerais sobre direitos dos contribuintes, deixe-se seduzir pela tentação de usurpar as competências das unidades federadas subnacionais. O princípio da autonomia federativa, afinal, expressa também relevante vertente dos direitos de liberdade, na fixação, que opera, dos limites de atuação do Poder.

O autor declaradamente apoia sua proposta sobre a base constitucional do art. 146, III, que atribui à lei complementar nacional a competência de instituir normas gerais de tributação. A definição do que se entende por “normas gerais”, no entanto, tem-se mostrado problemática, seja no âmbito da doutrina, seja na esfera da jurisprudência, especialmente em seu mais elevado patamar, a Corte Constitucional.

Se os precedentes já estabelecidos pelo STF não afastam certa perplexidade, parece possível deles extrair algumas características essenciais àquele conceito, no entanto, e até uma exemplificação do que não se pode considerar norma geral.

Tomando o paradigma dessas decisões por orientação, parece razoável afirmar que normas gerais são aquelas que “*determinam parâmetros*”, ou ainda as “*que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais*” (ADI 927-MC, rel. Min. Carlos Veloso, com apoio em doutrina de Alice Borges). Em sentido contrário, ainda na dicção da Corte Suprema, não têm caráter geral as “*normas que estabelecem particularizadas definições (...), que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, recursos cabíveis e prazos de interposição (...)*” (ADI 927-MC, rel. Min. Carlos Veloso, citando Celso Antonio Bandeira de Mello)¹.

Nessa linha de raciocínio, passando ao exame em concreto da Proposta, pode-se afastar de pronto a competência do Congresso Nacional para legislar sobre a fixação de prazos, sobre a organização das administrações tributárias estaduais e municipais e até sobre a forma de apresentação de votos e relatórios nos órgãos julgadores, matéria de caráter tipicamente regulamentar.

Além dessas características, relacionadas diretamente à competência do Congresso Nacional, cumpre ter em conta também os possíveis impactos da proposta sobre as administrações tributárias de Estados e Municípios. O esforço de uniformização, bem vindo e recomendável em muitos casos, não pode desconsiderar as diferenças entre esses entes federados, que vão desde a natureza dos tributos a eles atribuídos, pela Constituição, até a magnitude de suas estruturas administrativas e de seus orçamentos.

¹ A decisão em tela versava sobre a competência da União para instaurar regras gerais, em sede de licitações e contratos administrativos. Seus fundamentos aplicam-se, no entanto, sem necessidade de grande esforço interpretativo, ao tema de que ora se trata.

O Projeto contempla, ainda, profusa enumeração de espécies de recursos, alguns dos quais típicos do processo judicial, como os embargos de declaração e o pedido de reexame. Além de desnecessários para assegurar ao contribuinte o contraditório e a ampla defesa, esses instrumentos não se compatibilizam com a própria natureza do processo administrativo, pelo que podem-se desvirtuar rapidamente em meros artifícios de protelação. Não há impedimento de que cada unidade os adote, em seus respectivos processos, se o legislador local entender conveniente. O que não convém é que a imposição venha do âmbito federal, como se de norma geral se tratasse, por assegurar patamar mínimo de direitos do contribuinte.

Todas essas preocupações ecoaram entre os representantes dos Estados e do DF, no CONFAZ, assim como em instituições associativas de Municípios. Dos estudos então formulados, surgiu proposta de Substitutivo, que contempla o núcleo do Projeto, escoimando-o dos pontos duvidosos já aqui relacionados, tomando por base proposta do CONFAZ.

Com efeito, as possíveis implicações administrativas e orçamentárias da proposta, especialmente sobre os Municípios, já haviam levado o próprio Senado a aprovar emenda tornando facultativa a adoção das novas regras, nos casos de localidades com até quarenta mil habitantes. Em sua minuta de substitutivo, o CONFAZ propôs o limite de quinhentos mil habitantes, contemplado no Substitutivo.

Nesses termos, é o voto **pela não implicação do Projeto de Lei Complementar nº 381, de 2014, com aumento de despesas ou redução de receitas do Orçamento da União**, pelo que não cabe a esta Comissão pronunciar-se sobre a sua adequação e compatibilidade, dos pontos de vista financeiro e orçamentário. No mérito, pela **aprovação da matéria, nos termos do Substitutivo anexo**.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado FERNANDO MONTEIRO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 381,
DE 2014

Estabelece normas gerais sobre o processo administrativo fiscal no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O processo administrativo fiscal relativo à exigência de tributos rege-se pelos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, nos termos desta lei complementar e da legislação pertinente, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. A legislação de cada ente tributante pode estender a aplicação dos dispositivos desta lei ao julgamento do contencioso administrativo fiscal não relacionado ao lançamento de ofício.

Art. 2º Sem prejuízo de outros instrumentos processuais previstos na legislação específica do ente tributante, no contencioso administrativo fiscal asseguram-se aos litigantes os seguintes meios de defesa e recursos:

- I – impugnação;
- II – recurso voluntário; e
- III – recurso especial.

Art. 3º A interposição tempestiva de impugnação instaura o contencioso administrativo fiscal.

§ 1º Da decisão de primeira instância cabe recurso voluntário;

§ 2º A legislação do ente tributante pode estabelecer hipóteses de reexame obrigatório das decisões de primeira instância;

§ 3º Observar-se-ão os seguintes prazos mínimos:

I – para a impugnação, trinta dias;

II – para o recurso voluntário e as respectivas contrarrazões e para as contrarrazões ao reexame obrigatório, trinta dias;

III – para o recurso especial e as respectivas contrarrazões, quinze dias;

IV – para outros instrumentos processuais previstos na legislação específica do ente tributante, quinze dias.

Art. 4º Quando a legislação do ente tributante incumbir o julgamento em segunda instância ou em instância especial a órgão colegiado, terá esta composição paritária de representantes da administração tributária e dos contribuintes.

§ 1º Da decisão de segunda instância que der à lei tributária interpretação divergente da que lhe tenha dado outro órgão de segunda instância, ou a instância especial da respectiva administração tributária, cabe recurso especial.

§ 2º As pautas de julgamento em órgãos colegiados paritários serão divulgadas com antecedência, nos termos da legislação do ente tributante.

§ 3º As sessões de julgamento em órgão colegiado paritário serão públicas, ressalvadas as hipóteses de sigilo ou de ritos diferenciados, de que trata o § 4º deste artigo, nos termos da legislação do ente tributante, assegurando-se aos litigantes a faculdade de apresentar memoriais e realizar sustentação oral.

Art. 5º As decisões serão motivadas, indicando os pressupostos de fato e de direito em que se sustentam, e publicadas nos termos da legislação do ente tributante.

§ 1º São definitivas as decisões:

I – de primeira instância, que não tenham sido objeto de recurso voluntário;

II – de segunda instância, de que não caiba recurso ou quando este não tenha sido interposto tempestivamente;

III – de instância especial.

§ 2º São também definitivas as decisões de primeira instância, quanto à parte que não seja objeto de recurso voluntário e não esteja sujeita a reexame obrigatório.

Art. 6º Os julgamentos serão baseados na livre convicção do julgador, monocrático ou órgão colegiado, formada sobre o conjunto probatório do processo administrativo fiscal.

Parágrafo único. Ressalvados os casos comprovados de dolo ou fraude no exercício de suas funções, o julgador não será responsabilizado civilmente, em processo judicial ou administrativo, por decisões proferidas em julgamento de processo administrativo fiscal.

Art. 7º A decisão definitiva favorável ao sujeito passivo somente poderá ser revista judicialmente quando houver, comprovadamente dolo ou fraude.

§ 1º A súmula terá por objetivo fixar interpretação sobre normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos julgadores do contencioso administrativo fiscal ou entre esses e os demais órgãos da respectiva administração tributária, que acarrete insegurança jurídica e multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º A súmula terá efeito vinculante para a respectiva administração tributária a partir da sua aprovação pela autoridade competente, nos termos da legislação do ente tributante.

Art. 8º A adoção dos preceitos desta lei complementar é facultativa para os Municípios com 500.000 (quinhentos mil) habitantes residentes ou menos.

Parágrafo único. Considera-se como população residente, para efeitos do *caput* deste artigo, a do censo demográfico mais recente divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Art. 9º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão suas respectivas legislações ao disposto nesta lei, no prazo máximo de quatro anos de sua publicação.

Art. 10. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado FERNANDO MONTEIRO
Relator