

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.557, DE 2011

Institui o Código de Defesa do Contribuinte brasileiro.

Autor: Deputado LAERCIO OLIVEIRA

Relator: Deputado EFRAIM FILHO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.557, de 2011, de autoria do Deputado Laércio Oliveira, tem como objetivo instituir o Código de Defesa do Contribuinte “em todo o território nacional”. O Capítulo II da proposição trata “Dos direitos, garantias e obrigações do contribuinte”; o Capítulo III, “Dos deveres da administração fazendária”; e o Capítulo IV, “Do sistema federal de defesa do contribuinte”, relevando destacar o Conselho Federal de Defesa do Contribuinte - CODECON, composto por “representantes dos poderes públicos e de entidades empresariais e de classe, com atuação na defesa dos interesses dos contribuintes”.

O CODECON seria composto por cinco representantes do setor público (Congresso Nacional; Ministério da Fazenda; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Ministério da Justiça e Defesa Nacional; Casa Civil) e sete do setor privado (Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e de Turismo; Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE; Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Contabilidade).

Dentre as várias atribuições do CODECON, destacam-se a de apurar a reclamação do contribuinte e, quando julgada procedente, representar

contra o servidor fazendário, com imediata abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar.

Segundo o Autor, a inspiração de sua proposta é estatuto análogo em vigor no âmbito do Estado de São Paulo. Na justificação, afirma não ser necessária a edição de lei complementar para tratar da matéria, fazendo um paralelo com o Código de Defesa do Consumidor.

O Projeto foi distribuído à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para exame de mérito e de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para apreciação de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Na CTASP, o PL foi aprovado, com Substitutivo, em parecer da Deputada Gorete Pereira, que acrescenta alguns outros direitos e garantias aos contribuintes (participação na primeira instância do processo administrativo fiscal; defesa oral perante as delegacias de julgamento da Receita Federal; utilização de meios eletrônicos que facilitem o cumprimento das obrigações; constituição de órgão paritário independente para garantir controle social da gestão tributária), e amplia a composição do CODECON (para incluir mais dois representantes do setor privado - Confederação Nacional do Turismo e Confederação Nacional dos Transportes - e um do setor público - Ministério da Defesa, em separado do Ministério da Justiça).

Na CFT, a matéria foi aprovada, com Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CTASP, conforme parecer do Deputado Fernando Monteiro. Houve alteração do rol de direitos e garantias do contribuinte (supressão do direito de recusa à prestação de esclarecimentos verbais; limitação do direito ao acesso à informação aos casos em que não houver comprometimento das atividades de inteligência, investigação e fiscalização em curso; inclusão do direito à compensação, restituição, ressarcimento ou pagamento em espécie de créditos do contribuinte, em prazo razoável, além de outras modificações constantes da Subemenda).

A Subemenda amplia a composição do CODECON, tornando-a paritária entre os integrantes dos setores público e privado (com inclusão de representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Educação; Secretaria da Receita Federal do Brasil; Corregedoria-Geral da Receita Federal do Brasil; Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda; Escola de Administração Fazendária; Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil). Perde o referido Conselho a atribuição de representar contra o servidor fazendário.

Ainda na CFT foi apresentado voto em separado da Deputada Erika Kokay. Naquilo que interessa ao debate da matéria nesta CCJC, o voto em separado preconiza a lei complementar como o instrumento legal necessário para tratar da matéria. Aponta, ainda, invasão à competência do Poder Executivo, com a criação de órgãos e fixação de competências. Afirma também que o CODECON, apesar de ser mencionado como órgão de composição paritária, no texto do PL original há uma preponderância de representantes do setor privado.

Encaminhado a esta CCJC, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

O PL tramita sob o regime ordinário, sujeito à apreciação conclusiva, com base no art. 24, II, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão, consoante o art. 53, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), pronunciar-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa da proposição. Prescreve, ainda, o art. 54, I, do RICD ser terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no exame de matérias de sua competência.

Inicialmente, devo manifestar meu integral apoio à aprovação de um Código de Defesa do Contribuinte. De fato, a carga tributária nacional atinge patamares da ordem de 33-35% do Produto Interno Bruto, significando que o valor equivalente a um terço de todas as riquezas aqui produzidas transita pelos cofres públicos. Ademais, o contribuinte brasileiro sujeita-se a três níveis de fiscalizações tributárias, a federal, as estaduais e as municipais. Não raro, seus agentes solicitam informações e documentos redundantes entre si, havendo um grande espaço para a atuação mais harmônica entre todos, de forma a estabelecer uma nova relação mais leal entre fisco e contribuinte.

Feito esse registro, vejo-me na obrigação de encaminhar meu voto no sentido da inconstitucionalidade do PL nº 2.557, de 2011. Mesma linha de apreciação deve ser seguida em relação ao Substitutivo adotado pela CTASP e à Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CTASP adotada pela CFT, haja vista que, data vênica máxima, as fragilidades do projeto original não foram sanadas nas referidas Comissões.

O primeiro problema a ser apontado diz respeito à questão federativa. Todas as proposições em análise buscam estabelecer o Código de Defesa do Consumidor em todo o território nacional, alcançando as três instâncias de Governo e suas administrações fazendárias. E nem poderia ser diferente, afinal somente faz sentido um estatuto do contribuinte que o proteja de forma integral, independentemente do tributo devido ou da administração fazendária que o arrecade.

Ocorre que a União não pode atribuir-se um papel de superioridade em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, consequência inafastável caso aprovado o Projeto de Lei original, o Substitutivo da CTASP ou a Subemenda da CFT.

Analisemos, por exemplo, a principal medida prática das três proposições, a criação do “Sistema Federal de Defesa do Contribuinte” e seu principal órgão, o CODECON.

Pelo lado do setor público, somente participariam do CODECON representantes do Governo Federal, tais como os nomeados pelo Congresso Nacional, pelo Ministério da Fazenda, pela Procuradoria-Geral da

Fazenda Nacional, pelo Ministério da Justiça e Defesa Nacional e pela Casa Civil, na versão do PL original; acrescidos pelos representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Educação, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, da Corregedoria-Geral da Receita Federal do Brasil, da Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda e da Escola de Administração Fazendária, na versão proposta pela CFT.

Os Poderes Executivos e Legislativos estaduais, distrital e municipais ficariam completamente alijados da composição do referido Conselho, que, dentre outras atribuições, atuaria como uma espécie de ouvidoria e corregedoria tributária nacional, com atribuições muito sensíveis, como, por exemplo, a representação contra o servidor fazendário faltoso e a imediata abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar contra ele (competência suprimida, reconheça-se, na CFT).

Ora, a criação de um Conselho nesses termos seria uma agressão ao pacto federativo. As secretarias de Fazenda estaduais, distrital e municipais, na prática, submeter-se-iam a representantes designados por órgãos do governo federal, inclusive pelo Secretário da Receita Federal do Brasil e pelo Corregedor-Geral deste órgão federal, se aprovada a Subemenda da CFT.

Mesmo vício - agressão ao pacto federativo - é observado nos dispositivos que fixam prazos para atuação das administrações fazendárias. Dez dias para o fornecimento de uma certidão, como previsto nas três proposições, pode ser mais do que suficiente para a Receita Federal, que, aliás, emite algumas certidões instantaneamente pela internet. No entanto, esse prazo pode ser infactível para a secretaria de Fazenda de um pequeno Município.

Ressalte-se que as proposições em debate fixam prazo não apenas para emissão de certidão negativa de débitos, cujo prazo de emissão, aliás, já está fixado em dez dias pelo Código Tributário Nacional (art. 205, parágrafo único). Caso aprovadas, tal prazo seria aplicável para qualquer certidão de interesse do contribuinte.

Idem, em relação aos sessenta dias para resposta à consulta tributária do contribuinte, prazo que, dependendo do grau de dificuldade do

assunto, pode ser apertado até mesmo para o fisco federal e para secretarias de Fazenda dos maiores Estados.

Também há problema em relação ao dispositivo adicionado na CFT que prevê como direito do contribuinte “a compensação (...), em prazo razoável e economicamente eficaz, dos créditos de que seja titular em decorrência da legislação tributária”.

Note-se que a compensação tributária é uma forma especial de extinção do crédito tributário. De acordo com o Código Tributário Nacional, “a lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, (...) autorizar a compensação de créditos tributários (...)” (art. 170).

A lei, no caso, é lei ordinária do ente tributante, ou seja, a autorização para a compensação tributária é uma opção política a ser tomada pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas, pela Câmara Legislativa e pelas Câmaras de Vereadores.

Caso aprovado o referido dispositivo da Subemenda da CFT, estará criado um direito subjetivo ao contribuinte, a ser exigido, salvo melhor juízo, de governos estaduais, distrital e municipais, mesmo sem a participação dos Poderes Legislativos locais.

Outra linha de preocupação é com o princípio constitucional da separação de poderes.

A criação de cargos, funções e órgãos públicos, como no caso do CODECON, suscita relevantes dúvidas quanto à sua constitucionalidade, haja vista que os arts. 61, § 1º, II, “a” e “e”, e 84, VI, da Constituição Federal, reservam tal atribuição ao chefe do Poder Executivo. Pior ainda quando se fixa prazo para a realização das eleições dos dirigentes do CODECON e para a elaboração e aprovação do seu regimento (180 dias após a publicação da lei).

Tais tarefas exigiriam considerável esforço financeiro e administrativo da União (pagamento de funções gratificadas para os servidores públicos requisitados e *jetons* para os representantes do setor privado; pagamento de diárias e deslocamento dos conselheiros; requisição de funcionários para fazer o trabalho de apoio; locação de imóveis e

equipamentos; etc.). A entrada em funcionamento do CODECON demandaria, por sua vez, a abertura de pontos de recolhimento das reclamações dos contribuintes por todo território nacional e requisição de auditores-fiscais com conhecimento técnico para analisar e instruir as reclamações dos contribuintes, inclusive dos fiscos estaduais, distrital e municipais.

Enfim, trata-se de atividades intrinsecamente ligadas às ações administrativas de Governo, não cabendo ao Poder Legislativo legislar sobre elas sob pena de transbordar de suas atribuições constitucionais e invadir a seara do Poder Executivo.

Mesma ressalva devemos fazer à obrigação de o Ministério da Fazenda implementar serviço gratuito e permanente de orientação e informação ao contribuinte em 180 dias.

Também é necessário ressaltar a questão da hierarquia das normas. Na verdade, a autorização constitucional para o Congresso Nacional editar diplomas de natureza tributária com abrangência nacional, cogentes para Estados, Distrito Federal e Municípios, encontra-se no art. 146, III, da Constituição Federal, que autoriza o estabelecimento de “normas gerais em matéria de legislação tributária” por meio de lei complementar.

O ordenamento jurídico brasileiro já conta com a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o já citado Código Tributário Nacional (CTN), lei ordinária, é verdade, mas que foi recepcionada como lei complementar após a promulgação da Constituição de 1988.

O problema é que o CTN, na essência uma lei complementar, dispõe sobre uma série de assuntos tratados nas três proposições sob análise, todas tramitando sob a forma de projetos de leis ordinárias. Citamos, como exemplo, a expedição de certidões negativas; as prerrogativas da fiscalização tributária; o dever do sigilo fiscal; a denúncia espontânea; as garantias do crédito tributário; as formas de extinção do crédito tributário; todas matérias que estão, direta ou indiretamente, sendo tratadas nos projetos em debate. Caso aprovados, seriam suscitados vários conflitos de normas.

Tomemos, por exemplo, o direito de a entidade associativa e o sindicato de defender os interesses tributários de seus membros (art. 4º, parágrafo único, do PL original). Ele se sobrepõe ao dever de sigilo fiscal previsto no art. 198, *caput*, do CTN? Os agentes fiscais poderão revelar informações individuais dos representados sem uma procuração específica para tanto?

O direito de o contribuinte ter acesso “a dados e informações, pessoais e econômicas, que a seu respeito constem em qualquer espécie de fichário ou registro, informatizado ou não, dos órgãos integrantes da Administração Tributária Federal, Estadual, Distrital ou Municipal” (art. 4º, IV, do PL original) revogará o art. 198, § 2º, do CTN?

Nele está previsto o “intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública (..) mediante processo regularmente instaurado [cuja] entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo”.

E o art. 195 do CTN? Ele estabelece que “não têm aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, dos comerciantes industriais ou produtores, ou da obrigação destes de exhibi-los”. Os incisos X do art. 4º e o art. 9º do PL original não constituem, de certa forma, limitações a este direito do fisco?

Limitações justíssimas, diga-se de passagem. O contribuinte deve ter direito a receber um comprovante descritivo de tudo que foi apreendido pela fiscalização, bem como de cópias daquilo que se entender necessário. O problema é que tais direitos do contribuinte devem estar previstos em lei complementar para fazer contraponto eficaz ao previsto no Código Tributário. Caso contrário, estaria instalada robusta celeuma jurídica, que abarrotaria nossos tribunais.

E o problema não fica restrito ao CTN. A Constituição Federal também reserva à lei complementar a competência para dispor sobre o conflito

de competência tributária entre os entes da Federação (art. 146, I), outra importante fonte de injustiça para os contribuintes.

É de notório conhecimento que parcela relevante dos problemas com os tributos subnacionais reside na disputa entre os Estados pelo Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e entre os Municípios pelo Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), sem falar nos casos em que os Estados buscam subtrair operações da base de cálculo do ISSQN para inclui-las na base do ICMS, e vice-versa.

É comum, nessas circunstâncias, recair sobre o contribuinte algum rescaldo dessa refrega entre os entes federativos e o ideal seria criar um “Sistema Nacional de Defesa do Contribuinte”, por lei complementar, com representantes, não somente do setor público federal, mas também dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O CODECON é uma espécie de tribunal administrativo para averiguação dos atos dos servidores fazendários. Porém, um volume considerável das reclamações não estará diretamente relacionado a abuso na atuação destes, mas sim à aplicação de legislação local, que nem sempre está alinhada com a Constituição Federal, como no caso da “guerra fiscal” e da disputa por base tributável acima mencionada. Criado por lei ordinária, sem a presença de representantes dos fiscos subnacionais, o órgão não seria capaz de resolver conflitos desse tipo.

Por fim, cumpre registrar que, embora não fira diretamente um dispositivo constitucional, o fato de o CODECON possuir mais representantes do setor privado do que do setor público o descaracteriza como órgão paritário, desatendendo preceito fundamental da Carta Magna que privilegia o interesse público em relação aos interesses privados, vício corrigido, é verdade, na Subemenda da CFT.

Diante do exposto, fica claro que as principais inovações contidas no Projeto de Lei nº 2.557, 2011, no Substitutivo da CTASP e na Subemenda da CFT colocam em risco as relações federativas, a separação

dos poderes da República e a observância da hierarquia das normas, motivo pelo qual esta Comissão não pode deixar de realizar sua atribuição regimental precípua, afastando tais proposições do processo legislativo.

Até em respeito à concepção original do Projeto de Lei e das proposições da CTAPS e CFT, não há sentido em afastar os pontos que se mostraram problemáticos e manter os demais. O conjunto remanescente seria composto de dispositivos legais sem nenhuma força normativa ou até mesmo redundantes em relação à legislação em vigor.

Assim sendo, voto pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.557, de 2011; do Substitutivo adotado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); e da Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CTASP adotada pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), restando prejudicada a análise dos demais aspectos que cabiam a esta Comissão se manifestar.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado EFRAIM FILHO
Relator