

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## 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 - VITAL DO RÊGO

**Relator:** Deputado JOSÉ MEDEIROS

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 381, de 2014, originário do Senado Federal, de autoria do Senador Vital do Rêgo, estabelece normas gerais sobre o processo administrativo fiscal no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O art. 1º indica que o objetivo da norma é, em especial, assegurar aos litigantes em processo administrativo fiscal o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, e assegura aos litigantes os seguintes meios de defesa e recursos: (i) impugnação; (ii) embargos de declaração; (iii) recurso voluntário; (iv) recurso de ofício; (v) recurso especial; e (vi) pedido de reexame de admissibilidade de recurso especial.

O art. 2º regula o processo de exigência de tributos e de outros processos que lhe são afetos, inclusive os pedidos de restituição, compensação, ressarcimento e reembolso, em primeira e segunda instâncias.



O art. 3º considera definitivas as decisões: (i) de primeira instância, quando esgotado o prazo para recurso voluntário sem que este tenha sido interposto, (ii) de segunda instância de que não caiba recurso ou, se cabível, quando decorrido o prazo sem sua interposição e (iii) de instância especial. Traz ainda regras sobre a matéria em seus parágrafos.

O art. 4º proíbe que os órgãos de julgamento administrativos afastem a aplicação ou deixem de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto sob fundamento de inconstitucionalidade, salvo quando amparados em decisão definitiva plenária do Supremo Tribunal Federal (STF) ou em outras hipóteses previstas na legislação específica do ente tributante.

O art. 5º trata das prerrogativas dos membros dos órgãos de julgamento do processo administrativo fiscal.

O art. 6º versa sobre a aprovação de súmula de observância obrigatória pelos órgãos julgadores do respectivo contencioso administrativo fiscal pelo colegiado de instância superior.

O art. 7º autoriza que Municípios com 40.000 habitantes residentes ou menos não sigam os preceitos da lei complementar.

O art. 8º determina que a União adapte sua legislação ao disposto na lei complementar no prazo máximo de 2 anos da data de sua publicação, e proíbe que estados, DF e municípios que não adaptem suas legislações no mesmo prazo recebam transferências voluntárias da União, salvo aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social, até que esse requisito seja atendido.

O art. 9º fixa a entrada em vigor da lei complementar para a data de sua publicação.

O autor argumenta que a proposição visa a disciplinar o direito ao contraditório e à ampla defesa constitucionalmente assegurados aos litigantes em processo administrativo, suprimindo lacuna atualmente existente no que diz respeito ao estabelecimento de normas gerais que disponham sobre o processo administrativo fiscal<sup>1</sup>. Esclarece que, para isso, o texto legal institui: (i)

<sup>1</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4322828&ts=1630411740391&disposition=inline>. Acesso em: 21 mar. 2024.



recursos postos à disposição dos litigantes, (ii) prazos para prática de atos processuais, (iii) tratamento a ser dispensado às decisões definitivas dos órgãos julgadores, (iv) vedações e prerrogativas dos membros dos órgãos julgadores e (v) adoção de súmulas vinculantes. Ressalta, quanto às últimas, que estas vincularão as administrações tributárias de todos os estados e do Distrito Federal.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei complementar foi submetido ao regime de tramitação prioritário e está sujeito à apreciação de Plenário, tendo sido primeiro distribuído à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária e de mérito.

Naquele colegiado, a proposição foi aprovada, por unanimidade, em 23 de setembro de 2015, com Substitutivo, que limita o alcance das normas gerais nele dispostas, além de reduzir o rol de recursos à disposição dos litigantes.

O PLP nº 381, de 2014, vem agora a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para o exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54 Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD).

## II - VOTO DO RELATOR

Destaque-se que esta CCJC deve apenas se manifestar quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PLP nº 381, de 2014, e do Substitutivo da CFT.

Destaque-se, também, que dois relatores que me precederam apresentaram pareceres sobre a proposição em análise neste Colegiado: os ilustres Deputados Alceu Moreira, em 4 de novembro de 2016, e Eduardo Cury, em 24 de abril de 2021. Em ambos os casos, concluiu-se que a proposição original possui inconstitucionalidades, que foram saneadas pelo Substitutivo da CFT. Todavia, os referidos votos não foram objeto de apreciação por esta



CCJC. Por julgarmos impecáveis os argumentos, adotamos os mesmos fundamentos dos citados pareceres.

Quanto à **constitucionalidade formal**, não há máculas no projeto de lei complementar e no substitutivo em análise, já que a matéria está dentro da competência legislativa da União (art. 24, inciso I), sujeita-se à apreciação do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República (art. 48, inciso I) e pode ser tratada em lei complementar mediante iniciativa legislativa concorrente (CF, art. 61, *caput*).

Quanto à **constitucionalidade material**, vislumbram-se os vícios apontados pela CFT na proposição original. De fato, o PLP nº 381, de 2014, buscou, de forma indevida, dar às normas de processo administrativo tributário o tratamento de normas gerais previstos no art. 146, inciso III, da Constituição Federal. Isso porque, como bem argumentado no parecer da CFT:

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 parecer da CFT argumenta, com base na jurisprudência do STF, que:

(t)omando 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)

Com base nesses argumentos, voltando os olhos à proposição em análise, a CFT concluiu que “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.” Considerou, também, desnecessários, por serem incompatíveis com processo administrativo, recursos como os embargos de declaração e o pedido de reexame, típicos do processo judicial.

Com o objetivo de sanar os vícios detectados, o Substitutivo da CFT afastou a competência do Congresso Nacional para legislar sobre a organização das administrações tributárias estaduais e municipais e sobre a forma de apresentação de votos e relatórios nos órgãos julgadores, matéria de caráter tipicamente regulamentar, bem como excluiu os seguintes dispositivos:

- art. 2º, inciso IV, que fixa a realização de julgamento de segunda instância por órgão colegiado, por interferir na autonomia dos estados e municípios de estabelecerem suas estruturas administrativas tributárias;
- art. 6º, § 3º, que define a aplicação de súmula vinculante para as administrações tributárias de todos os estados e do Distrito Federal, por ferir o pacto federativo;
- art. 8º, parágrafo único, que veda a realização de transferências voluntárias da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios que não adaptarem sua legislação específica ao disposto na lei complementar no prazo de dois anos, por se tratar de norma draconiana e atentatória ao pacto federativo.

Desse modo, entendemos que o Substitutivo aprovado na CFT saneou as inconstitucionalidades constantes do PLP nº 381, de 2014.

Quanto à **juridicidade** da matéria, entendemos que o referido projeto e o substitutivo a ele proposto são jurídicos, pois se harmonizam com o



ordenamento jurídico pátrio em vigor, não violam qualquer princípio geral do Direito, além de possuírem os atributos próprios a uma norma jurídica (novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade).

Quanto à **técnica legislativa**, o texto proposto e o substitutivo apresentado se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

Pelo exposto, nosso voto é pela **inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 381, de 2014, e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo aprovado na CFT para a matéria.**

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputado JOSÉ MEDEIROS  
Relator

