

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 485, DE 2019

Susta os efeitos das Instruções Normativas RFB nos 1.652, de 20 de junho de 2016 que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de escrituração do Livro de Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital - EFD ICMS IPI para os estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas e dos fabricantes de produtos do fumo." E 1.672, de 23 de novembro de 2016 que "Estabelece critérios para o cumprimento da obrigação de escriturar o Livro Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital (EFD) estabelecida pela Instrução Normativa RFB nº 1.652 de 20 de junho de 2016."

Autor: Deputado ALEXIS FONTEYNE

Relator: Deputado MARCOS TAVARES

I - RELATÓRIO

Cuida-se do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 485, de 2019, de autoria do Deputado ALEXIS FONTEYNE, que visa sutar os efeitos de duas Instruções Normativas (INs) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB): i) nº 1.652, de 20 de junho de 2016, que dispõe sobre a obrigatoriedade de escrituração do Livro de Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital - EFD ICMS IPI para os estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas e dos fabricantes de produtos do fumo; e ii) nº 1.672, de 23 de novembro de 2016, que estabelece critérios para o cumprimento da obrigação de escriturar o Livro Registro de



Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital (EFD) estabelecida pela Instrução Normativa RFB nº 1.652, de 20 de junho de 2016.

O projeto foi distribuído às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de mérito e adequação financeira ou orçamentária e de constitucionalidade e de juridicidade, respectivamente, conforme art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Após a deliberação dessas duas Comissões, a proposição será apreciada pelo Plenário e seu regime de tramitação é ordinário, nos termos do art. 24, inciso I, e do art. 151, inciso III, ambos do RICD.

Na Comissão de Finanças e Tributação, em 30 de setembro de 2019, foi apresentado o parecer do Relator, Deputado LUIS MIRANDA, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação. O parecer, contudo, não apreciado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas, citam-se, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).



O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e, como adequada, “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Dados os contornos do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, não se pode olvidar, contudo, que a competência para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de eventual delegação legislativa foi expressamente deferida ao Congresso Nacional pela Constituição da República de 1988, em seu art. 49, inc. V, instrumentalizando o parlamento para o exercício de sua atribuição, também, exclusiva, de “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes” (CF/88, art. 49, inc. XI). Trata-se de prerrogativa que guarda singular importância para o regular funcionamento do sistema constitucional de freios e contrapesos que, por seu turno, resguarda as esferas de atuação dos Poderes constituídos da República.

O exercício da prerrogativa em comento configura-se, portanto, em exercício de controle de constitucionalidade político e repressivo, voltado a restabelecer balizas constitucionais afetas à separação de poderes, cláusula pétrea de nosso ordenamento jurídico fundamental.

A sustação prevista na CF/88 é, destarte, ato essencialmente limitado pela própria Constituição – e somente por ela –, aceitável apenas na hipótese de ato do Poder Executivo que configure abuso de poder e usurpação de competência do Legislativo. Nesse sentido, não cabe, no contexto do processo legislativo ordinário, opor razões de cunho financeiro e orçamentário ao exercício da jurisdição constitucional deferida ao Congresso – mesmo quando de tal exercício possam advir reflexos sobre receitas ou despesas públicas – pois tal proceder acarretaria o esvaziamento do comando constitucional em tela. Assim, a análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira não deve subsistir, por não aplicável, no caso em exame.



Quanto ao mérito, não restam dúvidas de que o projeto merece aprovação.

O inciso V do art. 49 da Constituição Federal confere ao Congresso Nacional o poder de "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa". Tal sustação não se baseia em julgamento discricionário, mas sim na constatação de abuso do poder regulamentar ou usurpação das competências legislativas do Congresso Nacional por parte do Poder Executivo. A nosso ver, as INs RFB nºs 1.652 e 1.672, ambas de 2016, extrapolam a competência regulamentar do Poder Executivo e, em especial, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, configurando, assim, um caso em que se impõe a medida em tela.

Com efeito, como bem asseverou o Autor na justificação da proposição:

“As exigências fixadas na IN RFB nº 1.652, de 20 de junho de 2016, e na IN RFB nº 1.672, de 23 de novembro de 2016, são obrigações novas para a maioria das empresas por ela atingidas, porquanto afetam especificidades do processo industrial, geram a temeridade em relação à quebra do sigilo industrial, e dificuldades no desenvolvimento de sistemas e mão de obra pelas empresas. Com isso, a Instrução deixa de situar-se no acervo de poderes legítimos da Receita Federal para ir tornar-se uma constrição não autorizada por lei sobre os acervos de direitos das empresas [...]”

Ademais, impende registrar que a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, em seu art. 16, parágrafo único, traz norma específica sobre o Livro de Controle de Produção e Estoque da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (Bloco K), determinando sua substituição, em nível federal, por sistema simplificado de escrituração digital de obrigações previdenciárias, trabalhistas e fiscais.

Assim sendo, somos da opinião de que as INs RFB nºs 1.652, de 2016, e 1.672, de 2016, excederam os limites do poder regulamentar que é conferido ao Poder Executivo e devem, portanto, ser sustadas, nos termos do que prevê o inciso V do art. 49 da Constituição Federal.



Diante do exposto, o voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 485, de 2019; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 485, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado MARCOS TAVARES
Relator

2023-22494

