

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.077, DE 2003 (Apensado ao PL nº 3.330, DE 2004)

Dispõe sobre a fixação anual dos valores das contribuições anuais devidos às entidades de fiscalização de exercício profissional.

Autor: Deputado José Divino

Relator: Deputado Fernando Coruja

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta do ilustre Deputado José Divino destinada a fixar teto, em reais, para os valores das contribuições devidas por empresas e profissionais liberais às entidades de fiscalização do exercício profissional.

O projeto estabelece o teto de R\$ 120,00, para a pessoa física ou firma individual, e R\$ 240,00, para a pessoa jurídica, facultando aos conselhos a concessão de descontos, de acordo com critérios por eles estabelecidos, bem como de isenção para profissionais que considerem “carentes”.

Em outro dispositivo, a proposta atribui o controle financeiro e administrativo dessas entidades a seus próprios órgãos internos, na forma que dispuserem os respectivos estatutos.

A justificativa esclarece que a proposição visa a coibir excessos que, no entender do nobre proponente, têm-se verificado na fixação

dos valores das contribuições pelos conselhos, decorrentes em parte da liberdade e autonomia de que desfrutam para esse mister.

Tramita em apenso o PL nº 3.330, de 2004, que trata de matéria análoga. De autoria do ilustre Deputado Darcisio Perondi, estabelece que os valores das contribuições anuais, multas disciplinares, taxas e emolumentos sejam fixados em assembléia conjunta dos conselhos regionais e do conselho federal de cada profissão, que deverá realizar-se em até noventa dias antes do término do exercício anterior ao da cobrança.

As propostas estão sujeitas à apreciação conclusiva das Comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno. Distribuídas à Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público, a este Colegiado – para exame de adequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 54, do mesmo regimento, e de mérito, – e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, mereceram parecer contrário por parte da CTASP.

Decorrido o interstício regimental nesta Comissão, não se lhe apresentaram emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumprida a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996.

De acordo com a referida norma interna, considera-se compatível a proposição que não conflite com o PPA, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal, e adequada, a proposição que a elas se adapte ou ajuste, ou por elas esteja abrangida.

As propostas em questão tratam da fixação das receitas dos conselhos regionais e federais de fiscalização de exercício profissional, matéria que não integra o orçamento da União, pelo que se conclui que não têm implicação orçamentária e financeira sujeita ao escrutínio deste Colegiado.

No que respeita ao mérito, o argumento fundamental em que se baseia o autor é a ausência de regras que limitem a liberdade e a autonomia dos conselhos, para a fixação dos valores dessas contribuições, o que estaria a gerar abusos.

Cabe considerar que, até 1997, existia lei fixando limites para os valores em questão – a Lei nº 6.994, de 1982. Aquele diploma foi revogado pela MP nº 1.549-36/97, que pretendeu instituir em substituição um novo regime, alterando a própria natureza jurídico-administrativa dos conselhos, ao transformá-los em entidades privadas.

O episódio exemplifica de maneira singular as consequências nefastas do exercício atabalhado e arbitrário do poder legiferante pelo Executivo, por meio de medidas provisórias: ocorre que o novo regime idealizado pelo legislador provisório – e afinal abrigado no art. 58 da Lei nº 9.649/98 – veio a ser declarado inconstitucional pelo STF (ADI nº 1.717, Relator o Ministro Sydney Sanches), deixando assim de existir no mundo jurídico. Mas a revogação da lei anterior (6.994/82), veiculada por meio de outro artigo que não fora objeto de questionamento constitucional (o art. 66), permaneceu juridicamente eficaz.

Formou-se assim um vácuo normativo, em meio ao qual floresceu e tem vicejado acesa controvérsia sobre a possibilidade jurídica da cobrança de contribuições pelos conselhos profissionais, dividindo as opiniões entre os que entendem que os conselhos passaram a dispor de ampla autonomia e liberdade para fixá-las e os que advogam ter-se tornado impossível tal cobrança, por falta de amparo legal.

Observe-se que essas entidades sempre foram consideradas autarquias federais pela corrente majoritária da jurisprudência, com apoio em alguns julgados lapidares dos tribunais superiores do País, especialmente STF (por exemplo: MS 22.643, MS 21.797, Rep. 1.169-DF).

Isso porque, de acordo com os fundamentos de tais julgados, exerceriam atividades típicas de Estado e dele privativas, como o

poder de polícia, na fiscalização do exercício profissional, o poder de punir os profissionais e empresas que incorram em faltas e, finalmente, o poder de tributar, por meio da instituição de contribuições, taxas e emolumentos.

Esse entendimento vem singelamente reiterado no voto do Relator, Ministro Sydney Sanches, quando do julgamento do pedido de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717, que se refere à “... *indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas*”.

Essa tentativa do legislador de transformar os conselhos em instituições privadas, incumbidas de atividade estatal por delegação, embora rechaçada pela corte constitucional, semeou uma certa insegurança – ainda não superada – sobre a possibilidade ou não de se delegarem tais responsabilidades.

De outra parte, não parece haver maiores questionamentos quanto à natureza jurídica das anuidades destinadas ao custeio desses conselhos: trata-se de contribuições de interesse de categorias profissionais, figura a que alude o art. 149, da Constituição. Revestem-se assim de natureza tributária e se sujeitam às normas gerais de tributação, além do regramento instituído pela legislação específica de cada profissão (cfe. STF, entre outros acórdãos: MS 21.797 e RE 138.284).

Nessa ordem de idéias, não parece assim tão certo o argumento que embasa a proposição de que ora se trata, na linha de que o “poder de tributar” dos conselhos profissionais esteja sendo exercido livre de controles – sejam eles políticos ou jurídicos – e de modo abusivo.

Muito embora realmente já não esteja mais em vigor a norma legal que antes estabelecia teto para os valores das contribuições, com efeito, deve-se considerar que a fixação desses valores tem sido atribuída aos próprios conselhos, cujos órgãos de direção são normalmente escolhidos pelos próprios profissionais que os integram, mediante processo eletivo: e isso afasta ao menos a evidência da idéia de uma ausência de controle e uma liberdade para abusos.

De outro lado, o reconhecimento da natureza tributária dessas anuidades – tecnicamente classificadas como contribuições – a elas

estende também os critérios jurídicos de controle aplicáveis a todos os tributos em geral, seja pela legislação ordinária, seja até mesmo pela própria Constituição.

Passando à análise dos pormenores da proposição, cumpre destacar, em primeiro lugar, o disposto no seu art. 5º:

Art. 5º O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais.

Esse dispositivo pretende afastar a competência do Congresso Nacional e do TCU para fiscalizar as entidades em questão, valendo-se para isso de **redação idêntica à do § 5º do art. 58 da Lei nº 9.649/98, já declarada inconstitucional pelo STF**, por contrária ao disposto no parágrafo único do art. 70 e no inciso II do art. 71 do texto da Lei Maior.

Merece registro, além disso, o fato de que a proposição principal fixa tetos, em reais, para o valor das anuidades de todos os conselhos, sem exceção.

Do ponto de vista do contribuinte – vale dizer, dos profissionais e das empresas – a fixação de um valor único, ainda que distinto, conforme se aplique a pessoas físicas e jurídicas, não observa os princípios constitucionais da igualdade e da capacidade contributiva: trata igualmente aos desiguais, e assim onera relativamente mais aos contribuintes de menor disponibilidade econômico-financeira. Não se pode deixar de considerar o fato de que, de ordinário, o controle das empresas maiores é justamente o que traz mais dificuldades para o órgão de fiscalização e o que mais lhe absorve recursos.

Do ponto de vista dos conselhos (o sujeito ativo do tributo), por sua vez, não estão demonstradas nem a necessidade, nem a suficiência, desses valores, para o atendimento de suas finalidades.

As anuidades, como se sabe, são as principais fontes de receita dessas instituições. A fixação do seu valor, assim, deveria decorrer naturalmente de estudos técnicos que culminassem com a respectiva peça

orçamentária, em que estariam discriminadas as despesas programadas e identificadas as fontes de recursos para o seu custeio.

Tal não é o que se observa, contudo, na proposição ora sob exame que, por isso mesmo, ao estabelecer um valor único para todos os conselhos, desconsiderando as peculiaridades e complexidades de cada atividade profissional, está certamente prejudicando alguns e beneficiando outros, de maneira aleatória, arbitrária e, portanto, desarrazoada.

Atendendo a esses argumentos, voto **pela não implicação da matéria com aumento de despesa ou diminuição de receita, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei nº 2.077, de 2003, e 3.330, de 2004.** Quanto ao mérito, a despeito da intenção meritória que moveu os ilustres proponentes, tendo em vista as razões supraexpostas, **voto pela rejeição de ambos os projetos.**

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado Fernando Coruja
Relator