



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 413, DE 2007

Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para o Intercâmbio de Informações Relativas a Tributos, celebrado em Brasília, em 20 de março de 2007.

Autor: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado Régis de Oliveira

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FLÁVIO DINO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo em análise tem por objeto a aprovação do texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para o Intercâmbio de Informações Relativas a Tributos, celebrado em Brasília, em 20 de março de 2007.

Na Comissão de Finanças e Tributação, recebeu parecer favorável do Deputado Ciro Gomes, sendo unanimemente aprovado. Nesta Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado Régis de Oliveira proferiu parecer pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do PDC.

É o relatório.

II - VOTO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 413/2007 não apresenta quaisquer vícios, sejam eles referentes à juridicidade, à técnica legislativa ou à constitucionalidade, conforme analisamos a seguir.

1. Da carta de plenos poderes

Em seu parecer, o ilustre Deputado Régis de Oliveira afirma ser inconstitucional o PDC 413/2007 por vício de competência para a realização de acordos internacionais. Afirma o relator que tais atos são de competência privativa do Presidente da República, sendo, assim, atividade indelegável. Uma vez que o acordo foi assinado pelo então Secretário da Receita Federal, haveria o suposto vício.

Ocorre, no entanto, que, no caso em tela, trata-se de uso de Carta de Plenos Poderes, não de delegação de poderes. Diferentemente do que ocorre com a delegação, não há transferência do juízo de conveniência e oportunidade da realização do ato ao plenipotenciário. Tal juízo se mantém privativo ao titular da competência para celebrar o acordo, que continua sendo o Presidente da República. Este, entretanto, se faz representar por funcionário plenipotenciário, que atua na assinatura de acordos internacionais, munido de Carta de Plenos Poderes assinada pelo Presidente da República com finalidade específica. Cuida-se, em verdade, de instituto similar ao mandato, consagrado no Direito Civil pátrio.

Ressalte-se que a Carta de Plenos Poderes, prevista na Convenção de Viena de 1969, é largamente utilizada pela diplomacia brasileira já há muito tempo. Trata-se de instrumento indispensável para as relações internacionais estabelecidas pelo Estado brasileiro, pois seria materialmente impossível a participação do Presidente da República, com os seus inúmeros compromissos ordinários, em todas as celebrações de atos internacionais que envolvam o país. A propósito, ressalte-se que somente entre os anos de 2000 a 2008 foram firmados pelo Brasil 2.169 atos internacionais, sendo que em apenas 39 houve a assinatura pessoal do Presidente da República.

Ademais, o próprio parecer do relator, em suas páginas 8 e 9, reconhece a possibilidade de uso da Carta de Plenos Poderes com importante

citação do professor Francisco Rezek. *In verbis*: “a plenipotência que, de modo amplo ou limitado – respectivamente – recai sobre o ministro das relações exteriores e o chefe de missão diplomática, é certo que **os demais plenipotenciários demonstram semelhante qualidade por meio da apresentação da carta de plenos poderes**. O destinatário dessa carta é o governo co-pactuante, e sua entrega deve preceder o início da negociação, ou a prática do ato ulterior a que se habilita o plenipotenciários (...) **o elemento credenciado pela carta de plenos poderes há de ser, normalmente, um diplomata ou servidor público de outra área.**” (grifos aditados)

A citação utilizada pelo Deputado Régis de Oliveira em seu parecer é perfeito indicativo da regularidade do ato aqui discutido. Com efeito, um servidor público – o Secretário da Receita Federal – munido de Carta de Plenos Poderes foi quem assinou o Acordo, seguindo estritamente as orientações emanadas do Exmo. Presidente da República, como este mesmo reconheceu ao enviar o Acordo para exame do Congresso Nacional.

Além dos costumes e da doutrina invocada, que são fontes de Direito, importante lembrar que o próprio Congresso Nacional reconhece a validade da Carta de Plenos Poderes, seja pela aprovação de Acordos em condições similares, seja pelo referendo à Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (Decreto Legislativo nº 496, de 21 de julho de 2009), o qual dispõe:

“Artigo 2. Expressões empregadas

1. Para os fins da presente Convenção:

c) “plenos poderes” significa um documento expedido pela autoridade competente de um Estado e pelo qual são designadas uma ou várias pessoas para representar o Estado na negociação, adoção ou autenticação do texto de um tratado, para manifestar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado ou para praticar qualquer outro ato relativo a um tratado;”

“Artigo 7. Plenos Poderes

1. Uma pessoa é considerada representante de um Estado para a adoção ou autenticação do texto de um tratado ou para expressar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado se:

a) apresentar plenos poderes apropriados; ou

b) a prática dos Estados interessados ou outras circunstâncias indicarem que a intenção do Estado era considerar essa pessoa seu representante para esses fins e dispensar os plenos poderes.

2. Em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, são considerados representantes do seu Estado:

- a) os Chefes de Estado, os Chefes de Governo e os Ministros das Relações Exteriores, para a realização de todos os atos relativos à conclusão de um tratado;*
- b) os Chefes de missão diplomática, para a adoção do texto de um tratado entre o Estado acreditante e o Estado junto ao qual estão acreditados;*
- c) os representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos, para a adoção do texto de um tratado em tal conferência, organização ou órgão.”*

Casos recentes demonstram o quão comum é o uso da Carta de Plenos Poderes, inclusive com a outorga ao Secretário da Receita Federal. Foi o que ocorreu, por exemplo, com os acordos aprovados pelos Decretos Legislativos 331/2003 e 209/2004, ambos assinados pelo então Secretário da Receita Federal, Dr. Everardo de Almeida Maciel, devidamente munido de Carta de Plenos Poderes para tal finalidade.

Fica claro, assim, que o uso de Carta de Plenos Poderes para a realização de acordos internacionais se dá em conformidade com Direito, não havendo que se falar em inconstitucionalidade no caso em tela.

2. Da constitucionalidade material

De outra face, sustenta o Deputado Régis de Oliveira que o Acordo entre Brasil e Estados Unidos fere direitos constitucionais atinentes à intimidade e à privacidade, além de ser contrário ao interesse público. Tais afirmações, no entanto, não procedem.

Como o próprio Acordo estabelece (artigo VII, parágrafo 2, alínea a), ele não se presta a obrigar nenhuma das partes a “fornecer informações sujeitas a privilégio legal, nem reveladoras de qualquer segredo comercial, empresarial, industrial ou profissional”. Há, ainda, a possibilidade de recusa à prestação de assistência quando a “revelação das informações requeridas for contrária ao interesse público da Parte requerida” (artigo VII, parágrafo 1, alínea c). Ademais, o ato se refere em diversas ocasiões (como, por exemplo, no artigo V, parágrafo 3) à necessidade de se observarem as leis internas de cada uma das partes, não havendo que se falar em ofensa à cidadania ou em contrariedade às regras constitucionais vigentes no país.

Tais ressalvas à aplicação das legislações internas são característica marcante dos acordos de Intercâmbio de Informações Relativas a Tributos realizados sob os moldes preconizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, organização internacional de excelência e referência global no assunto. Nessa esteira, cabe destacar que o Acordo em análise segue o referido modelo.

O nobre Deputado Régis de Oliveira argumenta, ainda, que o Acordo vai de encontro ao interesse público. Para embasar tal afirmação, assevera, entre outros argumentos, que haveria de se montar estrutura própria para a consecução dos objetivos do tratado, gerando despesas à Administração. Ocorre, no entanto, que essa afirmação não procede. Como se sabe, o Brasil já possui a estrutura necessária para a Troca de Informações Relativas a Tributos, pois mantém Acordos para Evitar a Dupla Tributação com diversos países (Portugal, Chile, África do Sul, Argentina, Áustria, Bélgica, França, China, Índia, Itália e vários outros), tendo todos esses Acordos cláusulas de troca de informações muito similares ao pacto celebrado com os Estados Unidos. O mesmo ocorre com Acordos de Cooperação Aduaneira (inclusive tratados multilaterais), que o Brasil mantém com os EUA, Grã-Bretanha, Rússia, Mercosul, Israel, França e Países Baixos.

Nesses casos todos, há cláusulas de troca de informações genéricas, similares ao Acordo aqui analisado. Apenas a título exemplificativo, vejamos a *CONVENÇÃO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL PARA EVITAR A DUPLA TRIBUTAÇÃO E PREVENIR A EVASÃO FISCAL EM RELAÇÃO AOS IMPOSTOS SOBRE A RENDA*:

ARTIGO 26

Troca de Informações

1. As autoridades competentes dos Estados Contratantes trocarão entre si as informações necessárias para aplicar as disposições da presente Convenção ou da legislação interna relativas a impostos de qualquer espécie e descrição exigidos por conta dos Estados Contratantes, na medida em

que a tributação em questão não seja contrária à Convenção. A troca de informações não estará restrita pelos Artigos 1 e 2. Qualquer informação recebida por um Estado Contratante será considerada secreta da mesma maneira que uma informação obtida sob a legislação interna desse Estado e será comunicada apenas às pessoas ou autoridades (incluindo tribunais e órgãos administrativos) encarregadas do lançamento ou cobrança dos impostos referidos acima, da execução ou instauração de processos sobre infrações relativas a esses impostos, ou da apreciação de recursos a eles correspondentes. Essas pessoas ou autoridades utilizarão as informações somente para esses fins.

2. Em nenhum caso as disposições do parágrafo 1 serão interpretadas no sentido de impor a um Estado Contratante a obrigação de:

- a) tomar medidas administrativas contrárias às suas leis e práticas administrativas ou às do outro Estado Contratante;*
- b) fornecer informações que não possam ser obtidas com base na sua legislação ou no curso normal da administração desse ou do outro Estado Contratante;*
- c) fornecer informações que revelariam qualquer segredo comercial, empresarial, industrial ou profissional, ou de processo comercial, ou informações cuja revelação seria contrária à ordem pública ("ordre public").*

Nota-se, portanto, que a Troca de Informações Relativas a Tributos é prática corriqueira para a Receita Federal, não havendo nenhuma inconstitucionalidade ou injuridicidade nesse fato. E nesse sentido entendeu a Câmara dos Deputados na aprovação de todos os Acordos aqui mencionados.

Em conclusão, ainda que não pertencente ao âmbito de competência específico desta Comissão, mas em homenagem às considerações críticas do digno Relator, julgo pertinente frisar que o Acordo em tela interessa, em grande medida, à nossa Nação, especialmente por reforçar o combate à prática da sonegação fiscal, a qual subtrai recursos do Poder Público e distorce o princípio constitucional da livre-concorrência, ao premiar os mais "espertos" e não os mais eficientes. Neste passo, o referendo do Congresso Nacional ao presente

instrumento abre caminho inclusive para a consumação das negociações destinadas a evitar a Dupla Tributação, medida também de grande interesse para o nosso país.

Assim, por todos os fundamentos indicados, manifesto-me pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PDC 413, de 2007.

Sala da Comissão, de de 2009.

Deputado FLÁVIO DINO