

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 497, DE 2009

*Autoriza a divulgação de informações sobre operações de importação e exportação.*

**Autor:** Comissão Especial da CRISE-IN

**Relator:** Deputado RODRIGO ROCHA LOURES

### I - RELATÓRIO

A proposição acima identificada, oriunda da Comissão Especial destinada ao exame e à avaliação da Crise Econômico – Financeira e, ao final, formular propostas ao Poder Executivo e ao País, especificamente no que diz respeito à repercussão na indústria (CRISE-IN), pretende alterar as normas que regem o sigilo fiscal no Código Tributário Nacional (CTN), bem como a legislação que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em Autarquia, com vistas a permitir o acesso, por este órgão, a informações resguardadas por sigilo.

Para tal, a iniciativa modifica a Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, permitindo a divulgação, independente de autorização judicial, pelo Poder Público, de dados sobre operações de importação e exportação, quando estas possam influenciar as condições de concorrência da mercado, e altera o art. 198, §3º, da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 —CTN—, incluindo a mencionada divulgação dentre as hipóteses de não vedação do sigilo fiscal.

Inobservância das condições de livre concorrência, que propiciam assimetrias, concentrações e práticas desleais, além de reclamações de setores envolvidos nas operações com o Mercosul, justificam a iniciativa.

Ademais, a interpretação do sigilo comercial, considerada “por demais restritiva”, levaria o País a assumir posição diferenciada no âmbito daquele mercado, resguardando informações públicas sobre operações externas já realizadas.

O projeto de lei complementar em tela foi aprovado por unanimidade na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em 4 de novembro de 2009, sob o argumento de que dados de transações externas não evidenciam a situação econômica ou fiscal de contribuintes, não configurando, portanto, quebra do sigilo fiscal.

A proposição vem para a apreciação da Comissão de Finanças e Tributação quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e quanto ao mérito.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão, além do exame do mérito, apreciar preliminarmente a proposição quanto à compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, em vigor neste exercício, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (arts. 32, inc. X, letras “h” e “j”; 53, inc. II e 54, inc. II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, aprovada em 29 de maio de 1996.

O Projeto de Lei Complementar n.º 497, de 2009, circunscreve matéria relativa a nova hipótese de exclusão do resguardo do sigilo fiscal, não apresentando repercussão direta nos Orçamentos da União e tampouco aumento ou diminuição de receitas.

Neste caso, vale lembrar o disposto no art. 9º da Norma Interna desta Comissão, emitida em 1996, ao fixar que “quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”

Quanto ao mérito, é preciso inicialmente ressaltar que o sigilo fiscal resguarda as informações prestadas pelo contribuinte ao Fisco, garantindo a privacidade dos cidadãos, de seus bens e negócios. A matéria encontra respaldo nos incisos X e XII, do art. 5º da Constituição Federal, a seguir transcritos:

“Art. 5º .....

.....

X - São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

.....

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução penal;

.....”

O princípio de assegurar o sigilo de bens e atividades é reforçado pelo *caput* do art. 37 da Constituição Federal, ao determinar que a administração pública— seja direta ou indireta, seja de qualquer dos três níveis de poder—, é regulada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Isto significa que a própria ação do órgão fiscal, atuando em prol da coletividade, deve-se restringir aos termos da lei, com observância dos direitos e garantias individuais, como citam James Marins (Direito Processual Tributário Brasileiro, 3ª edição, São Paulo: Dialética, 2003) e Josiane Graciola (Sigilo Fiscal na Constituição Federal e no CTN).

Verifica-se, então, que a alteração pretendida — eliminar a autorização judicial para acesso a informações de importação e de exportação realizadas por qualquer empresário, além de estabelecer a quebra do sigilo no CTN para as informações sobre tais operações — fere os dispositivos acima mencionados, que compõem os direitos individuais, e vai de encontro ao espírito do legislador, tornando a iniciativa inconstitucional.

Com referência ao alegado sigilo comercial, previsto no Código Comercial, versão já revogada estabelecia no art.17 que “nenhuma autoridade, juízo ou tribunal, debaixo de pretexto algum, por mais especioso que seja, pode praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou neles tem contido algum vício”. As normas atuais, oriundas da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o novo Código Civil, preservou as garantias previstas, eliminando o excesso de protecionismo, como se observa nos artigos a seguir transcritos:

“Art.1.190. Ressalvados os casos previstos em lei, nenhuma autoridade, juiz ou tribunal, sob qualquer pretexto, poderá fazer ou ordenar diligência para verificar se o empresário ou a sociedade empresarial observam, ou não, em seus livros e fichas, as formalidades prescritas em lei.

Art. 1.191. O juiz só poderá autorizar a exibição integral de livros e papéis de escrituração quando necessária para resolver questões relativas a sucessão, comunhão ou sociedade, administração ou gestão à conta de outrem, ou em caso de falência

§ 1º O Juiz ou tribunal que conhecer de medida cautelar ou de ação pode, a requerimento ou de ofício, ordenar que os livros de qualquer das partes, ou de ambas, sejam examinados na presença do empresário ou da sociedade empresária a que pertencerem, ou de pessoas por estes nomeadas, para deles extrair o que interessar à questão.

§2º Achando-se os livros em outra jurisdição, nela se fará o exame, perante respectivo juiz.”

Tais dispositivos “consagram o princípio do sigilo dos livros comerciais”, vinculado à tutela da privacidade do comerciante, de acordo com Fábio Ulhoa Coelho (Curso de direito comercial. Ed. São Paulo :Saraiva, 2005).

Ainda, de acordo com Rubens Requião os livros comerciais “são a consciência dos comerciantes”(Curso de direito comercial, ed. São Paulo: Saraiva, 2005) e “não podem ser manuseadas por terceiros, já que nos negócios mercantis existem particularidades que não devem ser conhecidas por outras pessoas que não os próprios comerciantes”, conforme Fran Martins (Curso de direito comercial. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006).

Pelo exposto, conclui-se que a contabilidade comercial é amplamente resguardada pelo sigilo comercial, com vistas a garantir a privacidade das atividades comerciais, seguindo os princípios que norteiam o sigilo fiscal. Nos casos indispensáveis de verificação dos livros comercial esta depende de autorização judicial.

A exceção está contida no art. 195 do CTN que determina: “Para os efeitos da legislação tributária, não tem aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, dos comerciantes ou produtores, ou da obrigação destes de exhibi-los.”

A Súmula 439 do STF, em Sessão Plenária de 01/10/1964, pacificou a questão, quebrando o sigilo comercial, que prevalece entre particulares, no caso de ação da Fazenda Pública, mesmo assim limitadamente, ao fixar: “Estão sujeitos à fiscalização tributária ou previdenciária quaisquer livros comerciais, limitado o exame aos pontos objeto da investigação”.

Tratando-se, no entanto, de iniciativa que busca garantir melhores condições de concorrência, evitando diferenciação no tratamento de empresas, propomos alterações nos diplomas legais citados que permitam ao CADE e a demais órgãos públicos o acesso a informações do interesse da administração pública, desde que a solicitação seja acompanhada de correspondente motivação.

Para sanar descabida introdução de §2º ao art. 21 da Lei n.º 8.884, de 1994, porquanto não se caracteriza como infração da ordem econômica, propomos a inclusão de dispositivo ao art. 54 do mesmo ato legal.

À vista do exposto, deixamo-nos de manifestar acerca da adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar n.º 497, de 2009, e, no mérito, votamos por sua aprovação na forma do Substitutivo a seguir anexado.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2010.

Deputado RODRIGO ROCHA LOURES  
Relator

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **SUBSTITUTIVO**

#### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 497, DE 2009**

**(Do Sr. Rodrigo Rocha Loures)**

Autoriza a divulgação de informações sobre operações de importação e exportação, nas condições que determina.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei modifica dispositivos da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, que “transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica —CADE em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências”, e da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, que “dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios”, autorizando a prestação de informações sobre operações de importação e exportação, na forma da lei.

Art. 2º O art.54 da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 54. ....

§ 11. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE poderá solicitar informação à Fazenda Nacional a respeito de operações de importação e exportação realizadas por empresário ou sociedade empresarial, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados *relevantes de bens ou serviços, desde que acompanhada da correspondente motivação, observados os procedimentos de entrega pessoal à autoridade solicitante, mediante recibo, e assegurada a preservação do sigilo.* “(NR)

Art. 3º Fica acrescentado o art. 199-A ao texto da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 104, de 10 de janeiro de 2001, com o seguinte teor:

“Art.199-A. A Fazenda Pública da União poderá, na forma da lei e mediante solicitação motivada, prestar informações em caráter específico a órgãos públicos da administração federal direta e indireta, desde que comprovado o interesse da Administração Pública, e observadas as exigências de entrega pessoal mediante recibo, que formalize a transferência das informações e assegure a preservação do sigilo.” (NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em                      de                      de 2010.

DEPUTADO RODRIGO ROCHA LOURES  
Relator