

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 231, DE 1998

Altera os arts. 181, 194 e 199 da Lei nº 5.172, de 1966 – Código Tributário Nacional.

**Autor:** Deputado JOÃO PIZZOLATTI

**Relator:** Deputado ROBERTO MAGALHÃES

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 231, de 1998, pretende alterar os artigos 181, 194 e 199 do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 1966, recepcionada pela nova Constituição, com *status* de lei complementar.

O Projeto acresce alínea “e” ao inciso II do art. 181 do CTN, para possibilitar a concessão de anistia às infrações cometidas por contribuintes que não tenham sido autuados nos últimos cinco anos; que se comprometam a não cometer o mesmo tipo de infração nos cinco anos subsequentes à concessão da anistia, sob pena de cobrança do valor anistiado; e desde que o montante do crédito tributário, se cobrado, inviabilize a continuidade dos negócios ou a própria sobrevivência do contribuinte, a critério da autoridade administrativa.

No que se refere à fiscalização tributária, a proposição acrescenta um segundo parágrafo ao art. 194 da Lei 5.172/66, para que a fiscalização dos tributos seja executada com base em programas elaborados em nível regional, como regra geral, e em programas elaborados em nível central em casos específicos, vedada a iniciativa individual de fiscalização por parte de agentes fiscais e observado, ainda, que : I – sejam criados grupos de fiscalização especializados em setores da atividade econômica; II – a relação de contribuintes seja feita com base em critérios objetivos, absolutamente

impeçoais, e todos os contribuintes selecionados sejam fiscalizados, vedada a fiscalização freqüente sobre um mesmo contribuinte; III – sejam criados programas especiais de combate à economia informal, ao contrabando e descaminho.

Ao art. 199 do CTN, que trata da assistência mútua das fazendas públicas da União, Estados, DF e Municípios, na fiscalização dos respectivos tributos e permuta de informações, o projeto acrescenta : “inclusive o intercâmbio periódico de informações : I – cadastrais e econômico fiscais; II – sobre indícios de sonegação ou fraude ; e III – sobre os contribuintes autuados por falta de pagamento de tributos, com reflexos nas respectivas arrecadações.”

A Comissão de Finanças e Tributação, discutindo o mérito da matéria, rejeitou-a por unanimidade.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania cabe apreciar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto.

## **II – VOTO DO RELATOR**

A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passou a ser denominada Código Tributário Nacional-CTN por força do disposto no art.7º do Ato Complementar nº36, de 13 de março de 1967. Posteriormente, o art.146 da Constituição Federal de 1988, combinado com o §5º do art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concedeu a essa Norma a graduação de Lei Complementar. Segundo o citado art.146, cabe a essa espécie normativa estabelecer as regras gerais em matéria de legislação tributária.

Inicialmente, é necessário destacar, como pode-se inferir da denominação dada pelo Ato Complementar nº36/1967, que a Lei nº 5.172/1966 é Norma de âmbito nacional, ou seja, ultrapassa a esfera federal para também definir regras gerais dos sistemas tributários estaduais e municipais. Assim, qualquer alteração no Código também influenciará as legislações desses entes federativos.

Como visto, cabe ao CTN definir as normas gerais em matéria tributária. Nesse sentido, os arts. 180 a 182 estabelecem condições

genéricas em que a anistia poderá ou não ser concedida. Os dispositivos definem os limites de usufruto do benefício e estabelecem as hipóteses em que é vedada sua concessão. Não há, entretanto, possibilidade de aplicação imediata dessas regras a fatos concretos. Juridicamente, não cabe à Lei Complementar conceder a anistia, sendo seu texto destinado apenas a traçar regras a serem seguidas para sua implantação. Cabe à Lei Ordinária detalhar as hipóteses de concessão do benefício, ajustando os critérios de seu usufruto ao contexto social, econômico ou político vivido pelo ente federativo responsável pela instituição e cobrança do tributo.

Os incisos e alíneas do art.181 definem que a anistia **poderá** ser concedida em caráter geral ou, limitadamente, de acordo com o tributo a que está ligada a penalidade, com o valor do crédito ou com as peculiaridades da região do território do ente tributante. É facultada a concessão de anistia, também, condicionada ao pagamento do valor principal do tributo. Todos os dispositivos tratam de situações em é facultado ao ente tributante conceder o perdão das penalidades tributárias. Para que isso ocorra, todavia, será necessária a edição de Lei Ordinária.

O texto que o Projeto pretende incluir ao art.181 do Código Tributário não define normas gerais para concessão do benefício. Ele institui a própria hipótese de concessão, eficaz e aplicável. Fará jus à anistia aquele contribuinte que atender aos requisitos listados no texto. O Projeto não contém regras que moldam, definem ou limitam a possibilidade de concessão. Trata-se da própria norma instituidora do benefício. Vale lembrar que essa regra terá reflexo no sistema tributário de todos entes federativos.

Dessa forma a alteração mencionada possui imperfeições técnicas, pois insere em Lei Complementar matéria de Lei Ordinária, e jurídicas, porque impõe aos entes subnacionais hipótese de concessão de anistia que deveriam ser definidas no âmbito de suas leis estaduais ou municipais.

Da mesma forma, falta técnica e juridicidade nas propostas de alteração dos arts. 194 e 199 presentes no texto analisado. O art.194 define que caberá à legislação tributária regular, geral ou especificamente de acordo com a natureza do tributo, a competência e os poderes da autoridade administrativa em matéria de fiscalização. Assim, cada ente federativo poderá instituir regras próprias de fiscalização que atenderão as especificidades de cada região e tributo a ser fiscalizado.

Já o art.199 autoriza a permuta de informações fiscais entre União, estados, Distrito federal e municípios, que poderá ser regulada mediante lei ou convênio.

De forma que a inclusão dos incisos propostos pelo Projeto nesses dois artigos atenta contra a própria lógica do texto. Os dispositivos estabelecem regras e critérios que deveriam fazer parte de leis ordinárias ou, até mesmo, convênios entre os entes da federação. Não cabe ao Código Tributário Nacional, recebido pela Constituição Federal como Lei Complementar, definir a forma como serão feitas fiscalizações pela Administração Tributária. Da mesma forma, a lei em questão não é adequada para listar quais informações fiscais serão permutadas a interesse da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Além disso, mesmo que a Lei Complementar fosse o instrumento adequado para instituir as regras pretendidas, boa parte do texto inserido não aperfeiçoa a redação atualmente em vigor. Pelo contrário, a inserção desses dispositivos tornaria o texto menos exato e propício a interpretações dúbias, situações que devem ser evitadas na elaboração legislativa.

Por fim, outra impropriedade contida nas alterações propostas ao art.181 merece ser ressaltada. O texto desrespeita dispositivos da Constituição de 1988. A expressão “a critério da autoridade administrativa” demonstra que a definição da capacidade de pagamento da infração será determinada de forma subjetiva pela Administração Pública. Essa hipótese fere os princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, pois dá margem à diferenciação, “a critério da autoridade administrativa”, de contribuintes em situações semelhantes. Cada administrador responsável por esse julgamento poderá dar interpretação distinta sobre o valor do crédito que comprometeria a continuidade da atividade regular da empresa ou a manutenção do sujeito passivo.

Mesmo se imaginarmos que os critérios para concessão da anistia utilizados pela Administração sejam iguais para todos, o vício não estará sanado. Como ilustrou o nobre Deputado Cezar Schirmer, relator anterior dessa matéria na CCJC, “possibilitando a anistia de infrações, se o montante do crédito tributário, ao ser cobrado, inviabilizar a continuidade dos negócios ou a sobrevivência do contribuinte, a critério da autoridade administrativa, o Projeto estará abrindo a porta para a inconstitucionalidade,

pois permitirá o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente (o que é proibido pelo art. 150, II, da Constituição). O que dirá o contribuinte que pagou seus impostos, que não cometeu infrações, e, portanto, não será candidato a anistia, e cujos negócios também estejam em situação difícil ?”

Adicionalmente, a concessão de anistia deve obedecer critérios objetivos definidos por Lei, em que todos contribuintes inseridos nas hipóteses previstas façam jus automaticamente ao benefício. A possibilidade de conceder o perdão de acordo com o critério da autoridade administrativa traz para o nível infralegal a outorga da anistia, ferindo o que dispõe o §6º do art.150 da Constituição Federal, transcrito abaixo (grifamos):

*“§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.”*

Por essas razões, concordamos com o voto proferido no Parecer sobre a matéria apresentado anteriormente a esta Comissão, concluindo que o Projeto é inconstitucional e antijurídico e que o mesmo iria macular com má técnica legislativa a redação escoreta do Código Tributário Nacional.

Assim, em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 231, de 1998, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2010.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES  
Relator