

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.230, DE 2008 (Apenso o Projeto de Lei n.º 1.701, de 2007)

Acrescenta §§ 1º e 2º ao art. 45 do Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972, para vedar a propositura de ação judicial, pela União, contra decisão administrativa definitiva em favor do contribuinte.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ANDRÉ VARGAS

-I RELATORIO

A proposição em epígrafe, oriunda do Senado Federal, de autoria do Senador Francisco Dornelles, pretende modificar o Processo Administrativo Fiscal (PAF), no que tange à eficácia das decisões definitivas, favoráveis ao contribuinte, em oposição ao Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) n.º 1.087, de 2004, que autoriza recurso na esfera judiciária contra decisões administrativas deste teor, quando lesarem o patrimônio público.

As mudanças restringem-se à introdução de dois parágrafos ao art. 45 do Decreto n.º 70.235, de 1972.

O primeiro dispositivo busca impedir anulação ou modificação de decisões definitivas, sob o argumento de que a União, como autoridade julgadora, não deva ser recorrente da própria decisão, desconhecendo a competência de órgãos colegiados do Ministério da Fazenda, como o Conselho de Contribuintes. Ademais, a proposta quer evitar o agravamento dos já morosos trâmites na esfera judicial, ao levar o litígio diretamente para esta esfera, cuja sugestão parece emanar do parecer supracitado.

O segundo dispositivo decorre da Emenda n.º1, apresentada pelo Senador Antonio Carlos Valadares, aprovada junto com a parecer do relator no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 27 de fevereiro de 2008, na forma de inclusão de novo parágrafo ao citado artigo, estabelecendo em 5 anos o prazo decadencial da União para reexaminar decisões administrativas definitivas, favoráveis ao contribuinte, com vistas a resguardar a juridicidade do projeto em exame, ao assegurar à Administração Fiscal a possibilidade de reforma de medidas com máculas.

O Projeto de Lei n.º 1.701, de 2007, de autoria do Deputado Rocha Loures, por seu turno, veda à Fazenda Nacional o recurso administrativo ou judicial de decisão definitiva do Conselho de Contribuintes ou da Câmara Superior de Recursos Fiscais, quando favorável ao contribuinte, sob os argumentos de revisão de decisões próprias, de enfraquecimento do Conselho de Contribuintes e de sobrecarga das atividades do Poder Judiciário, em oposição aos preceitos da Emenda Constitucional n.º45/2004, que objetiva agilizar a apreciação judicial.

Apreciada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público desta Casa Congressual, em 10 de dezembro de 2008, a proposição original foi aprovada por unanimidade, tendo sido rejeitado o Projeto de Lei n.º 1.701, de 2007, a ela apensado.

Sujeitos à apreciação conclusiva das Comissões, e ao exame de mérito, previstos no art. 54, inc. II, e no art. 24, inc. II, do Regimento Interno desta Casa, os projetos de leis em tela não receberam emendas no prazo regimental junto à Comissão de Finanças e Tributação, em abril de 2009.

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.

Por princípio, é preciso observar que por regularem matérias de caráter estritamente normativo, os projetos de leis em tela não apresentam aumento de despesa ou redução de receitas públicas, não produzindo, portanto, impacto direto quantitativo financeiro ou orçamentário público.

Quanto ao mérito, de plano vale ressaltar que as proposições ora examinadas tangenciam a constitucionalidade, ao condicionarem o acesso ao Poder Judiciário àqueles que se sentirem lesados ou ameaçados ao gozo de direito, em inobservância ao estabelecido no art.5º, inc. XXXV, da Constituição Federal, podendo vir a sofrer óbices em sua aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania desta Casa.

Igualmente devem-se questionar aspectos de juridicidade das proposições, na medida em que a alteração pretendida aplica-se somente à Administração Tributária Federal (União), por meio do Decreto n.º 70.325, de 1972, alçado a lei ordinária, e não da Lei n.º 5.172, de 1966, alçada a lei complementar e denominada de Código Tributário Nacional (CTN). Desta forma, a medida proposta provoca diferença processual no tratamento tributário dos atos exarados pelas administrações tributárias, considerando a federal e aquelas relativas aos entes federativos estaduais, distrital e municipais.

Com efeito, a publicação do Parecer PGFN n.º 1.087, de 2004, aprovado pelo Ministro da Fazenda, ao referendar a “possibilidade jurídica de as decisões do Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, que lesarem o patrimônio público, serem submetidas ao crivo do Poder Judiciário, pela Administração Pública, quanto à sua legalidade, juridicidade, ou diante de erro de fato”, desvelou a restrição dos efeitos das decisões proferidas pelo referido conselho, provocando indagações quanto a sua efetiva viabilidade funcional.

O texto da proposição original em exame, proposto pelo ilustre Senador Francisco Dornelles, entretanto, reveste-se de forte reação ao já citado parecer da PGFN, vedando à União o ingresso na esfera judicial, para anular ou modificar decisões administrativas definitivas favoráveis ao contribuinte, em qualquer caso. Além disso, ratifica-se que a proposição fica circunscrita à esfera federal, quebrando os princípios de isonomia e de

neutralidade da tributação e gerando insegurança jurídica na aplicação da norma.

A alegada justificativa do projeto, a respeito da duplicidade de ações pela autoridade administrativa, apesar de sua oportunidade diante das exigências de agilizar procedimentos e controles, não encontra, no entanto, respaldo no âmbito da legislação tributária vigente. Isto porque determinados procedimentos são obrigatoriamente revistos, de modo a conferir legalidade e moralidade a tais atos, como se observa no reexame de matéria já julgada, de acordo com a instância e a natureza dos recursos, conforme o inc. II do art. 25; da exoneração de contribuinte do pagamento de tributo e encargos de determinado valor ou da dispensa de aplicação da pena de perda de mercadorias ou de bens, de acordo com o art. 34, todos do Decreto n.º 70.235/72, e até mesmo da revisão de lançamento pela autoridade administrativa, como determina o art. 149 do CTN, a seguir transcritos.

Decreto n.º 70.235/72:

“ Art. 25. O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete:

I - em primeira instância, às Delegacias da Receita Federal de Julgamento, órgãos de deliberação interna e natureza colegiada da Secretaria da Receita Federal;

a) aos Delegados da Receita Federal, titulares de Delegacias especializadas nas atividades concernentes a julgamento de processos, quanto aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal.

b) às autoridades mencionadas na legislação de cada um dos demais tributos ou, na falta dessa indicação, aos chefes da projeção regional ou local da entidade que administra o tributo, conforme for por ela estabelecido.

II – em segunda instância, ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com atribuição de julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial.

.....
Art. 34. A autoridade de primeira instância

recorrerá de ofício sempre que a decisão:

I - exonerar o sujeito passivo do pagamento de tributo e encargos de multa de valor total (lançamento principal e decorrentes) a ser fixado em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

II - deixar de aplicar pena de perda de mercadorias ou outros bens cominada à infração denunciada na formalização da exigência.” (grifos nossos)

CTN:

“Art. 149. O lançamento é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa nos seguintes casos:

I - quando a lei assim o determine;

II - quando a declaração não seja prestada, por quem de direito, no prazo e na forma da legislação tributária;

III - quando a pessoa legalmente obrigada, embora tenha prestado declaração nos termos do inciso anterior, deixe de atender, no prazo e na forma da legislação tributária, a pedido de esclarecimento formulado pela autoridade administrativa, recuse-se a prestá-lo ou não o preste satisfatoriamente, a juízo daquela autoridade;

IV - quando se comprove falsidade, erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória;

V - quando se comprove omissão ou inexatidão, por parte da pessoa legalmente obrigada, no exercício da atividade a que se refere o artigo seguinte;

VI - quando se comprove ação ou omissão do sujeito passivo, ou de terceiro legalmente obrigado, que dê lugar à aplicação de penalidade pecuniária;

VII - quando se comprove que o sujeito passivo, ou terceiro em benefício daquele, agiu com dolo, fraude ou simulação;

VIII - quando deva ser apreciado fato não conhecido ou não provado por ocasião do lançamento anterior;

IX - quando se comprove que, no lançamento anterior, ocorreu fraude ou falta funcional

da autoridade que o efetuou, ou omissão, pela mesma autoridade, de ato ou formalidade especial.

Parágrafo único. A revisão do lançamento só pode ser iniciada enquanto não extinto o direito da Fazenda Pública.” (grifos nossos)

A relevância dos valores envolvidos ou dos “aspectos de oportunidade, moralidade e legalidade” na revisão de atos administrativos, como ensina Hely Lopes Meirelles, constituem a essência da administração pública e diferencia-se da revisão judicial, circunscrita “ao exame da legalidade” do ato, com vistas a sua validação ou não.

Com referência ao dispositivo apresentado pela Emenda n.º1, aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, que estabelece prazo decadencial para revisão e anulação das decisões em tela pela União, a matéria pode ser considerada inócua, uma vez que o art. 173 do CTN trata especificamente e de forma exaustiva da matéria, que se refere sempre, inclusive no caso do julgamento, à constituição do crédito tributário, quando fixa:

“Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;

II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.

Parágrafo único. O direito a que se refere este artigo extingue-se definitivamente com o decurso do prazo nele previsto, contado da data em que tenha sido iniciada a constituição do crédito tributário pela notificação, ao sujeito passivo, de qualquer medida preparatória indispensável ao lançamento.”

Quanto ao Projeto de Lei n.º 1.701, de 2007, este se encontra submetido às mesmas considerações apresentadas para o projeto de lei original, porquanto apesar de ressaltar, em primeiro momento, o julgamento em instância especial da Câmara Superior de Recursos Fiscais, igualmente veda, *a posteriori*, a lide judicial à União, além de também estabelecer tratamento tributário diverso entre as administrações fiscais dos diversos entes federativos.

Pelas considerações apresentadas, e malgrado nestas circunstâncias o princípio da eficiência administrativa poder ser questionado, é preciso ressaltar que a justa tributação deve observar o princípio da isonomia. Diferentemente do princípio da igualdade, que consagra que todos são iguais perante a lei, expresso no art. 5º da Constituição Federal, a igualdade jurídica se verifica no princípio da isonomia, que preceitua o tratamento igualitário para os iguais e o tratamento desigual para os desiguais, de tal forma que a lei possa considerar as desigualdades de fato.

As normas embutidas nas proposições ora em exame atribuem tratamento tributário diferenciado, indevido e não isonômico e ferem o princípio da neutralidade da tributação, aspectos de expressivo peso jurídico e econômico, tendo em vista os reflexos da medida.

À vista do exposto, deixamos de nos manifestar quanto à adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei n.º 3.230, de 2008, e de seu apensado Projeto de Lei n.º 1.701, de 2007, por não haver implicação da matéria em aumento de despesa ou redução de receita ou da despesa públicas, e, no mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei n.º 3.230, de 2008, e de seu apensado.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ANDRE VARGAS
Relator