

## PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 481, de 2008, que *altera o Decreto n° 70.235, de 6 de março de 1972, para estabelecer suspensão temporária do prazo para apresentação de impugnação a auto de infração e a notificação de lançamento.*

RELATOR: Senador FRANCISCO DORNELLES

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado n° 481, de 2008, sob exame para deliberação em caráter terminativo, contém um único artigo dispositivo (além da cláusula de vigência), no qual se propõe alterar o art. 15 do Decreto n° 70.235, de 6 de março de 1972, que trata do processo administrativo fiscal (PAF) no âmbito federal, acrescentando-lhe um parágrafo. A redação completa ficaria como abaixo transcrita, na qual o acréscimo proposto está em destaque:

“Art. 15. A impugnação, formalizada por escrito e instruída com os documentos em que se fundamentar, será apresentada ao órgão preparador no prazo de trinta dias, contados da data em que for feita a intimação da exigência.

.....  
**§ 2º O prazo para apresentação da impugnação prevista no *caput* deste artigo fica suspenso entre os dias 20 (vinte) de dezembro e 10 (dez) de janeiro subsequente, recomeçando a correr pelo que lhe sobejar a partir do dia útil seguinte. (NR)”**

Na justificação, após enfatizar a importância do contencioso administrativo fiscal, o autor assevera que:

I – no final do exercício, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) tem intensificado as autuações e lançamentos, ocorrendo casos em que entrega centenas de intimações a uma mesma empresa;

II – é normal que, no fim do ano, as empresas concedam férias individuais ou mesmo coletivas;

III – é, também, normal que, nessa época, o departamento de contabilidade das empresas esteja assoberbado com as providências típicas de encerramento de exercício;

IV – a proposta coaduna-se com os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, nada a observar, exceto para esclarecer o motivo pelo qual se intenta alterar, por lei, um decreto do Poder Executivo.

Sucedem que as normas processuais atinentes ao contencioso fiscal estão jungidas ao disposto no art. 24, XI, da Constituição Federal, que atribui competência concorrente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre *procedimentos em matéria processual*.

Além disso, o art. 151 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, recepcionado pela atual Constituição Federal como lei complementar) dispõe, em seu inciso III, que *suspendem a exigibilidade do crédito tributário (...) as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo.*

Trata-se, portanto, de matéria reservada à lei formal. Atualmente, as normas que regem o processo administrativo fiscal estão dispostas em ato menor, justamente o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, em consequência de delegação de competência atribuída ao Poder Executivo por força do art. 2º do Decreto-Lei nº 822, de 5 de setembro de 1969.

Dessa forma, o Decreto nº 70.235, de 1972, goza do *status* de lei material e somente por lei formal pode ser alterado – até mesmo porque a delegação se exauriu com sua edição.

Quanto ao mérito, cabe inteira razão ao ilustre autor do projeto. Com efeito, a justificação não exagera quanto a duas circunstâncias que, somadas, contribuem para dificultar o direito de defesa do contribuinte.

De um lado, tem procedência a alegação de que, ao se aproximar o final do exercício, a administração tributária busca acelerar a emissão de notificações. Isso se explica por um louvável esforço no sentido de evitar que muitas exigências sejam atingidas pela decadência quinquenal.

De outro lado, sabe-se que o órgão de contabilidade das empresas é, quase sempre, fundamental no levantamento de dados e na

estruturação da defesa, mesmo que outro setor (por exemplo, o jurídico) se encarregue de sua versão final. E, sabidamente, no final do exercício é tradicional a absorção dos serviços contábeis pelas providências típicas da época, tais como inventários, balanços, etc.

A tais argumentos seria possível acrescentar um outro, que tangencia, inclusive, os interesses do órgão fiscal, seja o de implementar a arrecadação, seja o de evitar maior afluxo de processos ao sistema de contencioso. Ocorre que, no final do ano, as empresas sofrem estresse financeiro pela necessidade de pagar o décimo terceiro salário, abono de férias, etc. O próprio vencimento das obrigações tributárias, que, pela agenda normal, ocorreria somente no mês de janeiro, é antecipado para o último dia útil do ano. Assim, as empresas são levadas a ter que impugnar a exigência, mesmo que, em condições normais, pudessem preferir concordar com ela e pagar com redução de penalidade.

Essas ponderações aplicam-se, em boa parte, às pessoas físicas, também assoberbadas, no final do ano, com férias, despesas extras e dificuldade de conseguir reunir a documentação necessária à defesa fiscal.

A proposta conta com precedentes no âmbito judiciário, no qual, aliás, há uma tradicional queixa dos advogados, principalmente agora, após a reforma que eliminou o recesso dos tribunais. Ali, o assunto ainda não está pacificado, mas continua tendo aplicação para o efeito de dilatar os prazos processuais o art. 62 da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, *que organiza a Justiça Federal de primeira instância e dá outras providências* (embora muitos defendam que o dispositivo estaria revogado pela reforma do Judiciário):

Art. 62. Além dos fixados em lei, serão feriados na Justiça Federal, inclusive nos Tribunais Superiores:

I - os dias compreendidos entre 20 de dezembro e 6 de janeiro, inclusive;

.....

O próprio Decreto nº 70.235, de 1972, dispunha, na redação original, sobre uma flexibilidade para o prazo de impugnação. O art. 6º, que viria a ser revogado pela Lei nº 8.748, de 9 de dezembro de 1993, determinava que:

Art. 6º A autoridade preparadora, atendendo a circunstâncias especiais, poderá, em despacho fundamentado:

I – acrescer de metade o prazo para a impugnação da exigência;

II – prorrogar, pelo tempo necessário, o prazo para realização de diligência.

A proposta em exame refere-se somente ao prazo para impugnação, ou seja, defesa junto à primeira instância. Por questão de coerência, a medida deve ser estendida para os prazos recursais. Nesse caso, a melhor técnica legislativa recomenda introduzir a alteração no art. 5º do Decreto nº 70.235, de 1972, que dispõe, genericamente, sobre contagem de prazos.

### **III – VOTO**

Considerando todo o exposto, VOTO pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 481, de 2008, na forma do seguinte substitutivo:

### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 481, DE 2008 (SUBSTITUTIVO)**

Altera o art. 5º do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, para determinar a suspensão do prazo para a apresentação da impugnação e dos recursos próprios do processo administrativo fiscal, entre o final do exercício e o início do subsequente.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O Art. 5º do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º. ....

.....

§ 2º Não fluirão, no período compreendido entre o dia 20 de dezembro e 10 de janeiro subsequente, os prazos para a impugnação de que trata o art. 15, o recurso voluntário de que trata o art. 33 e o recurso especial de que trata o art. 37, § 2º, deste Decreto. (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator