

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 577, de 2009, que *altera o artigo 4º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, para estabelecer que as declarações de bens exigidas nas prestações de contas ao Tribunal de Contas da União sejam disponibilizadas mediante acesso aos dados informatizados disponíveis na autoridade tributária.*

RELATOR: Senador ATAÍDES OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 577, de 2009, de autoria do então Senador Renato Casagrande, cuja finalidade está descrita na ementa.

Sem a apresentação de emendas pelos senhores Senadores, a proposição iniciou sua tramitação nesta Casa pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde recebeu parecer favorável à sua aprovação, com três emendas do Relator, Senador José Agripino.

O PLS traduz o objetivo de, alterando o art. 4º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, simplificar o processo de prestação de contas que os administradores ou responsáveis por bens e valores públicos devem fazer ao Tribunal de Contas da União (TCU).

A pretendida simplificação consistiria em substituir a obrigatoriedade de juntada de cópia da declaração de rendimentos e de bens

prestada ao órgão próprio nos termos da legislação do imposto de renda, pela juntada de autorização expressa de acesso a essa mesma declaração.

Nos termos do projeto, com base na autorização, o Tribunal de Contas requisitará à autoridade tributária o acesso informatizado aos dados e, excepcionalmente, a cópia dos documentos que os instruem, podendo utilizá-los como elemento hábil na instrução dos processos de controle que instaurar.

O projeto autoriza expressamente o TCU a estabelecer procedimentos de controle informatizado para o exercício das funções de controle previstas na lei ora alterada.

Outro dispositivo acrescentado determina que o órgão de administração tributária e o Tribunal de Contas regulamentarão em suas respectivas esferas os procedimentos objeto do projeto, no prazo de sessenta dias, facultada a edição de ato normativo conjunto.

O autor argumenta que a lei atual é anacrônica, ao exigir entrega de cópia impressa da declaração de rendimentos e bens, em face das práticas atuais da administração fiscal, totalmente informatizadas. Outro fundamento para a alteração proposta é que o procedimento hoje adotado permite um considerável risco de violação do sigilo fiscal, ante o fato de que as declarações são manipuladas por um sem-número de agentes desprovidos da titularidade do dever de exame das declarações de renda. Outrossim, ocorrem dificuldades operacionais originadas do descasamento entre procedimentos automatizados, vigentes na administração tributária, e alguns procedimentos ainda baseados em papel impresso, no âmbito do Tribunal de Contas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, com fulcro no art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proferir pronunciamento terminativo sobre a matéria.

Redigida em adequada técnica legislativa, a proposição está conforme os requisitos de constitucionalidade, no que diz respeito aos aspectos de competência legislativa e de iniciativa. Igualmente, não há conflito do PLS com disposições do Regimento Interno do Senado Federal. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Avaliaremos o texto proposto pelo Senador Renato Casagrande, já à luz do parecer da CAE, considerando as emendas lá aprovadas e seus fundamentos.

No seu Relatório, o Senador Agripino objetou o fato de o § 7º acrescentado ao art. 4º da Lei nº 8.730, de 1993, pelo art. 1º da proposição, conferir ao TCU e ao órgão de administração tributária (Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB) a incumbência de regulamentar a lei que advier da aprovação do PLS, em seis meses da sua vigência. Propôs emenda, excluindo o dispositivo, pois sua manutenção caracterizaria ofensa à independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal – CF), considerando que o art. 84, IV, da Lei Maior determina que compete privativamente ao Presidente da República sancionar as leis e expedir “...regulamentos para sua fiel execução”.

Concordamos apenas em parte com o fundamento utilizado para excluir o comando, assim como avaliamos que a saída encontrada não foi a mais apropriada. Não se discute a competência privativa do chefe do Executivo, mas ponderamos que o raciocínio desenvolvido não se aplica ao TCU. Além de a gênese da exclusão ser inadequada, é necessário dispor sobre questões práticas, como procedimentos a seguir, elaboração de formulários e organização dos dados a serem fornecidos.

A competência do TCU para julgar contas e exercer atividades fiscalizatórias de controle externo lhe foi dada pelo constituinte originário, nos incisos II e IV do art. 71 do Diploma Fundamental. O acesso aos dados do imposto de renda dos agentes públicos, instrumento utilizado para aferir descompassos entre a remuneração e a evolução patrimonial, que podem estar associados a desvios de recursos públicos, nada mais é do que uma das atividades de controle e reflexo da competência fiscalizatória

constitucionalmente conferida. Portanto, não é matéria objeto de decreto regulamentador de lei.

Além de considerar que as competências primordiais do Tribunal de Contas têm *locus* na Constituição, não cabendo a decreto regulamentá-las, observa-se que o art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, Lei Orgânica do TCU (LOTUCU), já define assistir ao órgão “o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade”.

Naturalmente, houve uma impropriedade no uso da expressão “poder regulamentar”, atribuição privativa do cabeça do Poder Executivo, porquanto o desiderato era somente introduzir a competência de expedir atos normativos sobre matéria inserida no plexo de suas atribuições e sobre a organização dos processos a serem encaminhados àquele órgão de controle. Trata-se do poder normativo, em sentido lato. Percebe-se a mesma intenção no comando questionado.

O dispositivo da LOTUCU nunca foi questionado, e o Tribunal edita resoluções, instruções normativas, decisões normativas e portarias. Não identificamos, portanto, inconstitucionalidade em explicitar no texto da lei que o Tribunal de Contas pode editar normativos com o único objetivo de regulamentar procedimentos. Contudo, haver ou não tal comando na lei que advier desta proposição em nada afetará a possibilidade de a Corte de Contas dispor sobre a matéria por meio de normativos por ele editados, em razão do que está previsto no art. 3º da LOTUCU.

Sendo assim, ainda que por motivos diversos dos defendidos na CAE, julgamos adequado manter a supressão do § 7º que está sendo acrescentado ao art. 4º da Lei nº 8.730, de 1993. Para isso, contudo, vislumbramos necessário pequeno ajuste no comando sugerido para o § 5º do art. 4º da Lei nº 8.730, de 1993, nos termos da Emenda nº 1 – CAE, de forma a que sua redação harmonize com as competências constitucionais do TCU e a atribuição que a lei já confere ao órgão.

Eventual regulamentação da lei no que tange à Receita Federal, obviamente, dependerá de manifestação do Presidente da República, sendo despidendo repisar a competência que a Carta Política já lhe deu.

Em continuidade de nossa análise, concordamos com a supressão do § 5º que está sendo acrescentado pelo texto original do PLS ao art. 4º da Lei nº 8.730, de 1993, pois não se justifica que o Tribunal de Contas precise ser autorizado expressamente por lei para estabelecer procedimentos de controle informatizado, ou que o fluxo de informações entre Receita Federal e Tribunal seja feito exclusivamente por meios eletrônicos.

A supressão do § 6º também é considerada a melhor opção. Sua redação está evidentemente truncada e sem sentido, tudo indicando que o objetivo do autor era estabelecer a mesma substituição da cópia da declaração pela autorização ao seu acesso, nos casos relacionados com o controle de evolução do patrimônio dos servidores públicos. No entanto, realmente é desnecessário estabelecer em lei a presunção de verdade de informação oficialmente fornecida por outro órgão do governo.

Portanto, concorda-se com a necessidade de se conferir nova redação para todo o art. 1º, mas com ajustes diferentes dos promovidos pela CAE. Nesse ponto, cabe ainda uma pequena correção na proposta de nova redação da cabeça do art. 4º da Lei nº 8.730, de 1993.

O dever de prestar contas tem natureza constitucional: parágrafo único do art. 70. Deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Em que pese muito abrangente determinação constitucional, é normal o legislador ordinário explicitá-la em inúmeras oportunidades. Dessa forma, e seguindo o espírito do parágrafo único do art. 70 da Carta Política, sugerimos emendamento que altere o *caput* do artigo art. 4º da Lei nº 8.730, de 1993, deixando-o mais claro, pelo seu desdobramento em incisos e pela exclusão da expressão “por força de lei”.

Outrossim, não nos parece haver coerência entre o texto proposto na Emenda nº 1 – CAE para o inciso II do § 3º do art. 4º da Lei nº 8.730, de 1993, e o fim almejado pelo PLS. Por ele, em situações excepcionais, mediante solicitação motivada, o TCU poderia requisitar à autoridade tributária responsável pela custódia das informações relativas às declarações de rendimentos e de bens o acesso à cópia documental desses dados.

No sistema atual, convivem, somente para o servidor público, a entrega ao seu órgão de cópia eletrônica da declaração da encaminhada pela *Internet* à Receita, a autorização para que o TCU acesse os dados de posse da Receita quanto à sua declaração de bens e rendas e a entrega de cópia, em papel, no seu órgão, da declaração de bens e rendas assinada e entregue pelo servidor ao Fisco. Uma delas deve ocorrer.

O projeto pretende estender a obrigação a todos os que têm o dever de prestar contas de dar acesso às suas declarações, mas por meio de autorização para acesso direto pelo órgão de contas aos dados encaminhados à Receita Federal. Com isso, fora casos absolutamente excepcionais, deixa de existir a declaração de bens como documento. Em princípio, a autoridade tributária não terá um documento em papel assinado pelo contribuinte para fornecer ao TCU. Terá apenas os dados por ele informados eletronicamente. Nesse diapasão, a regra do inciso em análise seria desnecessária. Mesmo que a Corte de Contas entendesse necessária uma cópia documental, bastaria a ela fazer a impressão das informações, já que lhe está sendo garantido o acesso aos dados. Parece-nos excessivo prever que, para ser considerada válida a versão impressa, esta precise ser produzida pela Receita e – este o único motivo que vislumbramos para tal exigência – que seja autenticada, visada ou assinada por um servidor da autoridade tributária, atestando que aquilo é cópia dos dados eletronicamente armazenados.

Não obstante, por considerar que a norma legal deve primar pela generalidade e procurar, o mais possível, alcançar todas as hipóteses, além de imaginar possível haver situações extraordinárias de existência exclusiva de declaração de bens e rendas em meio físico – ainda que a probabilidade de que isso ocorra seja quase nula –, optamos por manter o referido inciso, mas com a expressa determinação de que o acesso à cópia documental somente será demandada nessa circunstância peculiar. O conservadorismo e a prudência nos

impelem a manter o comando, mesmo sabendo que seu destino é a obsolescência, diante dos contínuos avanços na informatização das declarações do Imposto de Renda.

Em razão dos motivos expostos, estamos acolhendo, em parte, a Emenda nº 1 – CAE, propondo subemenda para modificar as redações propostas para o *caput*, o inciso II do § 3º e o § 5º do art. 4º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, de forma a permitir a adequação do texto legal às conclusões a que chegamos.

Concorda-se com a Emenda nº 2 – CAE, que, por meio de alteração na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, confere taxativamente aos servidores a alternativa de autorização expressa de acesso à declaração equivalente já prestada aos órgãos fiscais.

Por fim, a ementa da lei nos termos da Emenda nº 3 – CAE exprimiria adequadamente o seu propósito.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 577, de 2009, com aprovação das Emendas nºs 2-CAE e 3-CAE, e com a seguinte subemenda à Emenda nº 1-CAE:

SUBEMENDA Nº – CMA

Dê-se à Emenda nº 1-CAE, a seguinte redação:

“

“**Art. 1º**

“**Art. 4º** É obrigada a juntar à documentação correspondente à prestação de contas entregue à repartição competente autorização expressa para o Tribunal de Contas da União acessar as declarações de rendimentos e de bens relativas ao período-base da gestão, de conformidade com a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, qualquer pessoa, física ou jurídica, que:

I – utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União;

II – assuma obrigações de natureza pecuniária em nome da União ou de qualquer das entidades de sua administração indireta.

.....
 § 3º

.....
 II – mediante solicitação motivada, acesso à cópia documental da declaração, nas situações excepcionais em que esta não tenha sido prestada por meio eletrônico.

.....
 § 5º O Tribunal de Contas da União e o órgão de administração fiscal disciplinarão, no âmbito de suas respectivas atribuições e competências, os procedimentos necessários ao cumprimento do disposto neste artigo.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator