



SENADO FEDERAL

PARECER N° 1091, DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 536, de 2015 - Complementar, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer o termo inicial do prazo decadencial para o lançamento nos casos de ocorrência de dolo, fraude ou simulação.*

Relator: Senador **ALVARO DIAS**

Relator “ad hoc”: Senador **RAIMUNDO LIRA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 536, de 2015 – Complementar, do Senador Ricardo Ferraço, ora em discussão nesta Comissão, composto de dois artigos, tenciona acrescentar novo inciso ao art. 173 do Código Tributário Nacional (CTN), para estipular que o direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário, na ocorrência de dolo, fraude ou simulação, inicia-se na data em que, por qualquer meio, a autoridade tributária tome conhecimento desses atos ilícitos.

A vigência da medida é imediata, desde a data da publicação da nova lei em que vier a se transformar o projeto. Além disso, o art. 2º estabelece que a medida se aplica aos fatos geradores cujo prazo para constituição do respectivo crédito não se tenha esgotado até o início de vigência da nova lei.

Na justificação, o autor se mostra indignado com fato de *que o tratamento dispensado ao sonegador que se vale de fraude ou de simulação é o*

mesmo dado a quem apenas se exime de apresentar declaração, o que incentivaria o contribuinte a atuar de forma ilícita. Explica, ainda, que a medida (...) se ampara nos princípios da moralidade e da indisponibilidade do interesse público. Além disso, na prática, ela devolve ao fisco o prazo que o contribuinte tentou tomar-lhe. Nesse sentido, descoberto o ilícito, a administração volta a dispor do seu prazo normal para realizar o lançamento, neutralizando o benefício que o contribuinte esperava obter com sua conduta.

A matéria foi distribuída unicamente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e não foi objeto de emenda.

II – ANÁLISE

O PLS nº 536, de 2015 - Complementar, trata de norma geral de direito tributário, matéria explicitamente inserida entre as competências da CAE pelo inciso IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

A iniciativa parlamentar para a propositura ancora-se nos arts. 24, I; 61; e 146, III, b; todos da Constituição Federal. A combinação dos mencionados dispositivos demonstra que os membros do Congresso Nacional têm competência para, mediante lei complementar, legislar sobre regras gerais de direito tributário, entre elas, aquelas que tratam de decadência tributária.

Ao primeiro exame, a proposição revela-se compatível com o ordenamento jurídico, já que inova a legislação tributária de forma genérica e efetiva, por meio do instrumento legislativo adequado – lei complementar.

No tocante à técnica legislativa, o projeto foi formulado em conformidade com a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata, em especial, da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Como o projeto não cuida de benefício fiscal, não provoca perda de arrecadação, portanto não demanda providência atinente à LCP nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No mérito, antes de iniciar a sua apreciação, é preciso entender que a data que se quer fixar, em relação à contagem do prazo de cinco anos para a constituição do crédito tributário, marca o início do chamado **prazo**

decadencial, que corre em desfavor do Fisco para lançamento de tributos. Trata-se, em outras palavras, do prazo que tem a Administração Tributária para constituir o crédito tributário, de sorte a poder exigir o seu adimplemento pelo contribuinte. Difere, portanto, da prescrição, que diz respeito à exigibilidade de crédito constituído, de tributo, portanto, já lançado pelo Fisco.

A alteração do início da contagem do prazo decadencial encerra interessante discussão que envolve princípios como o da moralidade e o da indisponibilidade do interesse público, invocados pelo autor na justificação ao projeto, em contraposição ao importante princípio da segurança jurídica, principal valor albergado pela própria ideia de decadência.

A ideia insita à decadência, assim como à prescrição, é desestimular a inércia do sujeito ativo de um determinado direito quanto ao seu exercício. Ela diz respeito ao decurso do prazo dado pela lei para o exercício de um **direito potestativo**, que se refere essencialmente às ações constitutivas, que são aquelas capazes de criar, modificar ou extinguir um direito, como é o caso do direito do Fisco de constituir o crédito tributário.

A razão de ser do projeto, bastante clara na justificação, é que a regra atual, na qual a data de início para a contagem do prazo decadencial para o lançamento é o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o tributo poderia ser lançado, igualaria as situações em que há má fé por parte do contribuinte às demais, em desrespeito ao princípio da moralidade. Não há, pois, como negar o apelo favorável da mudança de regra que se pretende.

Entretanto, a questão não é tão simples quanto parece, visto que a segurança jurídica é um valor de grande importância na nossa legislação. No caso em questão, a fixação do início do prazo para a data em que o Fisco tomou *conhecimento da ocorrência de dolo, fraude ou simulação* tornou-a incerta, dependente de ação do Fisco, que poderia dar-se a qualquer tempo. Na prática, não haveria prazo decadencial para o Fisco em hipóteses como essa.

Como se sabe, na realidade, pouquíssimas são as situações em que o princípio da segurança jurídica não prevalece. São os chamados casos de imprescritibilidade, **constatáveis, por exemplo, no campo do direito penal**. Referidos casos estão previstos na Constituição Federal. Há duas hipóteses expressas de imprescritibilidade: (a) os crimes de racismo (CF, art. 5º, inc. XLII) e (b) a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático (CF, art. 5º, inc. XLIV). Visualiza-se,

ainda, uma terceira, presente no plano internacional, relacionada aos crimes contra a humanidade (ou crimes de lesa-humanidade). Essa espécie de imprescritibilidade, que na verdade não passa de uma extensão ou complementação do que está previsto no citado art. 5º, XLIV, da CF, vem dos chamados Princípios de Nuremberg, de 1950 (que foram aprovados e adotados pela Organização das Nações Unidas - ONU).

Salvo as justificativas para os casos excepcionais, não há no ordenamento jurídico brasileiro razões que sustentem a proposta em análise. Em que pesem os nobres propósitos do autor, se nem os crimes mais hediondos, como latrocínios ou sequestros seguidos de morte, são imprescritíveis, como poderiam ter essa qualificação a fraude, o dolo ou a simulação praticadas no campo do direito tributário?

Infelizmente, a Administração Tributária terá de ser mais diligente na apuração de fraude, dolo e simulação praticados pelos contribuintes. É certo, portanto, que também para a administração tributária é aplicável o conhecido brocado jurídico “o direito não socorre aos que dormem”.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela rejeição do PLS nº 536, de 2015 – Complementar.

Sala da Comissão, 24 de novembro de 2015.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador RAIMUNDO LIRA, Relator “ad hoc”



Senado Federal

Relatório de Registro de Presença CAE, 24/11/2015 às 10h - 47ª, Ordinária

Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
GLEISI HOFFMANN	1. JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE
DELCÍDIO DO AMARAL	2. PAULO ROCHA	PRESENTE
LINDBERGH FARIAS	3. ACIR GURGACZ	PRESENTE
WALTER PINHEIRO	4. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
REGUFFE	5. CRISTOVAM BUARQUE	PRESENTE
TELMÁRIO MOTA	6. JORGE VIANA	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	7. WILDER MORAIS	
CIRO NOGUEIRA	8. IVO CASSOL	PRESENTE

Maioria (PMDB)		
TITULARES	SUPLENTES	
ROMERO JUCÁ	1. VALDIR RAUPP	PRESENTE
WALDEMAR MOKA	2. EUNÍCIO OLIVEIRA	
RAIMUNDO LIRA	3. JOSÉ MARANHÃO	
SANDRA BRAGA	4. LÚCIA VÂNIA	PRESENTE
RICARDO FERRAÇO	5. JADER BARBALHO	
ROBERTO REQUIÃO	6. MARTA SUPLICY	PRESENTE
OMAR AZIZ	7. ROSE DE FREITAS	
VAGO	8. HÉLIO JOSÉ	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)		
TITULARES	SUPLENTES	
JOSÉ AGRIPINO	1. JOSÉ SERRA	PRESENTE
DAVI ALCOLUMBRE	2. ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE
FLEXA RIBEIRO	3. DALIRIO BEBER	PRESENTE
ALVARO DIAS	4. RONALDO CAIADO	PRESENTE
TASSO JEREISSATI	5. VAGO	

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)		
TITULARES	SUPLENTES	
ANTONIO CARLOS VALADARES	1. LÍDICE DA MATA	
FERNANDO BEZERRA COELHO	2. ROBERTO ROCHA	
VANESSA GRAZZIOTIN	3. JOSÉ MEDEIROS	PRESENTE



Senado Federal

**Relatório de Registro de Presença
CAE, 24/11/2015 às 10h - 47ª, Ordinária**

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)		
TITULARES	SUPLENTES	
DOUGLAS CINTRA	PRESENTE	1. EDUARDO AMORIM
MARCELO CRIVELLA	PRESENTE	2. ELMANO FÉRRER PRESENTE
WELLINGTON FAGUNDES		3. BLAIRO MAGGI