

**PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2012 -  
COMPLEMENTAR**

Altera os arts. 113 e 115 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) para dispor que as obrigações tributárias acessórias decorrem da lei e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 113 e 115 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 113.....  
.....

§ 2º A obrigação acessória decorre da lei e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

.....” (NR)

“Art. 115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da lei, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure a obrigação principal.” (NR)

**Art. 2º** Ficam revogados:

I – o inciso VI do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979;

II – o art. 16 da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999.

**Art. 3º** Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A atual redação do art. 113, § 2º, do Código Tributário Nacional – CTN dá liberdade ilimitada, por ato ou mesmo por simples procedimento administrativo, para a imposição de obrigações acessórias tributárias (inscrição em cadastros, manutenção de livros e entrega de declarações), em evidente confronto com o princípio da legalidade estrita que a Constituição Federal impõe para as obrigações tributárias, em senso estrito, e para todos os cidadãos.

Com efeito, o dispositivo citado estabelece que obrigação tributária acessória decorre da “legislação tributária”. Sucedem, entretanto, que o próprio CTN, no art. 96, abre o conceito de “legislação tributária” para compreender não apenas as leis, mas também os tratados, as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares.

Por sua vez, “normas complementares”, no conceito do art. 100, podem ser atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas, as decisões de órgãos de julgamento, os convênios entre os órgãos fiscais e até as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas.

Atualmente, na prática basta o fisco de qualquer dos entes tributantes começar a exigir aleatoriamente determinada declaração, para que ela se torne uma obrigação acessória para todos os contribuintes. A insegurança do contribuinte, em escala oposta, é infinita.

O mesmo CTN consagra que *a obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à parte pecuniária* (art. 113, § 3º). Estamos, portanto, diante de uma incongruência inexplicável: a obrigação principal decorre de lei formal. A obrigação acessória pode originar-se livremente da vontade administrativa – mas converte-se em obrigação principal.

Lamentavelmente, esse quadro jurídico-normativo tem proporcionado grande multiplicação das obrigações, com multas severíssimas

que, não poucas vezes, inviabilizam a atividade econômica, justamente das pequenas empresas, menos aptas a manter o custoso e complexo aparato de acompanhamento da prolífica legislação fiscal brasileira.

No âmbito federal, o art. 16 da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, delegou à Secretaria da Receita Federal do Brasil dispor livremente sobre obrigações acessórias relativas aos impostos que administra. As penalidades são previstas de forma genérica no art. 57 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001:

Art. 57. O descumprimento das obrigações acessórias exigidas nos termos do art. 16 da Lei nº 9.779, de 1999, acarretará a aplicação das seguintes penalidades:

I – R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por mês-calendário, relativamente às pessoas jurídicas que deixarem de fornecer, nos prazos estabelecidos, as informações ou esclarecimentos solicitados;

II – cinco por cento, não inferior a R\$ 100,00 (cem reais), do valor das transações comerciais ou das operações financeiras, próprias da pessoa jurídica ou de terceiros em relação aos quais seja responsável tributário, no caso de informação omitida, inexata ou incompleta.

.....

Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo. Malheiros, 2000, pág. 308/9) defende que este tipo de delegação viola nitidamente a separação de poderes:

É dizer: se à lei fosse dado dispor que o Executivo disciplinaria, o regulamento, tal ou qual liberdade, o ditame asseguratório de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” perderia o caráter de garantia constitucional, pois o administrado seria obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa ora em virtude de regulamento, ora de lei, ao líbrito do Legislativo, isto é, conforme o legislador ordinário entendesse de decidir. (...) Por isso a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação disfarçada, inconstitucional.

Tal entendimento é consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, ao invalidar sanções não impostas por lei e entregues ao exclusivo arbítrio da autoridade fiscal.

Os contornos mínimos da obrigação acessória devem ser criados em lei, de forma específica para cada situação, relegando para o regulamento e para os atos dos órgãos fiscalizadores a fixação de elementos técnicos.

Não se trata de retirar a legítima função do regulamento prevista no direito e na Constituição brasileira.

Exemplificando: na legislação do imposto de renda, deve constar também a obrigação acessória de o contribuinte apresentar declarações para a administração. No regulamento, constará a periodicidade, o prazo e os elementos a serem informados. Nos demais atos, como instruções normativas e portarias, serão definidos o formulário, questões técnicas e normas dirigidas aos agentes públicos (por exemplo, se a entrega será por meio eletrônico, local de apresentação, setor responsável pela análise etc.).

Por essas razões, propõe-se à discussão e aperfeiçoamento pelo Congresso Nacional a retificação do Código Tributário Nacional para que a imposição de obrigações tributárias acessórias seja, claramente, decorrente de lei formal.

Sala das Sessões,

**KÁTIA ABREU**  
(PSD-TO)