

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 538, de 2015 – Complementar, do Senador Ricardo Ferraço, que *dá nova redação ao parágrafo único do art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) para dispensar da aprovação do Congresso Nacional tratados que disponham sobre troca de informações com Estados estrangeiros.*

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 538, de 2015 – Complementar, do Senador RICARDO FERRAÇO, visa a modificar o Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) para dispensar da apreciação pelo Congresso Nacional dos tratados, acordos ou convênios, que tratem de permuta de informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e fiscalização de tributos.

Como regra de vigência, o PLS fixa o início da produção de seus efeitos para a data da publicação da lei (art. 2º).

Justificou-se a medida pela necessidade de compatibilizar a legislação brasileira com o atual cenário internacional de busca por maior transparência e cooperação entre as administrações tributárias para o combate à elisão fiscal. Apesar do ideal da rápida implementação doméstica do pactuado nos atos internacionais, a celeridade ficaria comprometida pela exigência do trâmite nas Casas Legislativas, ainda que os tratados não acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Encerrado o prazo previsto no art. 122, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), não foram apresentadas emendas ao PLS.

Primeira comissão a se manifestar, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou parecer favorável ao PLS. Após análise por aquela Comissão, o projeto seguiu para o exame por esta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

II – ANÁLISE

Apesar dos argumentos muito bem traçados no relatório aprovado pela CCJ, entendemos que a espécie normativa proposta não é compatível com o Texto Constitucional.

É inegável o interesse na alteração legislativa, uma vez que se exige uma maior celeridade no trâmite dos Acordos e Tratados Internacionais. Entretanto, a celeridade desejável não pode se sobrepor às disposições constitucionais que asseguram a necessária intervenção do Poder Legislativo.

A validade e a executoriedade do ato internacional no ordenamento interno brasileiro ocorrem pela sua promulgação. Publicado o decreto legislativo que aprovou o ato internacional, cabe ao Poder Executivo promulgá-lo, por decreto assinado pelo Presidente da República e referendado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Assim, o consentimento definitivo do Estado brasileiro depende, em geral, do concurso da vontade de dois Poderes constituídos. O Congresso Nacional que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre os atos internacionais e o Poder Executivo que, além de celebrar esses atos, os promulga, mediante decreto.

Há efetivamente uma discussão acerca do alcance da competência do Congresso Nacional para apreciação de todo e qualquer ato internacional. Com a entrada em vigor do atual Texto Constitucional, foi acrescentada à competência do Congresso sobre atos internacionais a especificação daqueles que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nestas palavras:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais **que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional**; (grifei)

.....

O alcance desse texto dividiu a doutrina entre os que enxergam uma restrição, afirmando que os tratados que não acarretem encargos gravosos ao patrimônio nacional dispensariam a aprovação legislativa, e os que veem apenas uma redação contraditória, a ser ignorada ou interpretada no sentido de examinar a regularidade de compromissos de natureza financeira assumidos pelos Governos anteriores à promulgação da atual Constituição.

A contradição existiria entre o disposto no inciso I do art. 49 e o inciso VIII do art. 84. O primeiro dispositivo dispensaria de aprovação legislativa os acordos que não fossem gravosos ao patrimônio nacional, enquanto o segundo exigiria submeter ao exame do Congresso Nacional todos os tratados.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais,
sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (grifei)

.....

O entendimento que afirma competir ao Congresso Nacional apreciar somente os atos que acarretem encargos gravosos ao patrimônio nacional, cabendo ao Poder Executivo a prerrogativa exclusiva de decidir sobre os demais, não é o prevalente. A interpretação para o dispositivo (inciso I do art. 49 da CF) é bem sintetizada no seguinte trecho da obra: “O poder de celebrar tratados competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro”, de Antônio Paulo de Medeiros:

(...) a conclusão só pode ser que o legislador constituinte desejou estabelecer a obrigatoriedade do assentimento do Congresso para tratados internacionais, dando ênfase para aqueles que acarretem encargos, gravames, ônus financeiros, para o patrimônio nacional.

É bem verdade que em alguns Países se adotou o costume de concluir certos tratados sem aprovação legislativa, conhecidos como acordos executivos. Esses seriam atos que envolveriam assuntos de competência privativa do Poder Executivo. Todavia, para maior parte da doutrina e para o próprio Ministério das Relações Exteriores, as constituições brasileiras, incluindo a vigente, desconhecem tal expediente.

Uma vez que a competência do Congresso Nacional para apreciar todos os atos internacionais submetidos pelo Poder Executivo é reserva expressa constitucional (art. 49, inciso I), incluindo aqueles que, em tese, não acarretem ônus ao patrimônio nacional, não pode uma lei complementar restringir a Constituição da República.

A forma adequada para impedir a apreciação pelo Congresso Nacional dos atos internacionais em matéria de arrecadação e fiscalização seria por emenda constitucional, de modo a alterar a redação do inciso I do art. 49 ou a incluir parágrafo neste artigo, ressaltando os tratados tributários.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 538, de 2015 – Complementar.

Sala da Comissão, em

, Presidente

, Relator