

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 543, de 2015 – Complementar, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *insere o art. 100-A no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), para dispor sobre a observância dos atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas, em todas as instâncias, independentemente de vinculação ao órgão que a editou.*

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 543, de 2015 – Complementar, modifica o Código Tributário Nacional (CTN) para estabelecer que os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas deverão ser obrigatoriamente observados em qualquer instância administrativa, ainda que os órgãos que os devam aplicar não componham a estrutura do órgão de expedição da norma.

Como regra de vigência, o projeto fixa o início da produção de efeitos a partir da publicação da lei (art. 2º do PLS).

Justificou-se a proposta pela necessidade de os órgãos de julgamento administrativo observarem as normas expedidas pelos órgãos arrecadadores. Caso contrário, haveria uma fragilização dos mecanismos de controle e transparência das decisões.

O projeto de lei foi distribuído unicamente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

II – ANÁLISE



SF/16918.06184-54

Não há vício de competência nem de iniciativa na proposição. A matéria apresentada modifica o Código Tributário Nacional, cuja competência para disciplinar é da União, a teor do inciso I dos arts. 24 e 48 da Constituição Federal (CF). Desse modo, lei federal pode regular o assunto.

No concernente à iniciativa, o objeto da proposta não se encontra entre aqueles reservados (arts. 61, § 1º, e 165 da CF), de maneira que qualquer membro do Congresso Nacional pode apresentar proposição legislativa referente ao tema.

Em relação aos demais aspectos formais, foram observadas as normas de técnica legislativa apropriadas, porque seguidas as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo, que se encontra na competência desta Comissão, na forma do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Apesar dos argumentos bem apresentados na justificação da proposta, entendemos que o projeto prejudicará o controle administrativo e sobrecarregará o Poder Judiciário.

Os órgãos de julgamento criados fora da estrutura do órgão fiscalizador possuem a relevante função de controlar as decisões administrativas. Esse controle é exercido por intermédio dos recursos apresentados pelos contribuintes e é fundamentado, principalmente, no império da lei.

Como se sabe, a lei, por não regular casos específicos, admite interpretações. Geralmente, o primeiro órgão a interpretar o texto legal pertence ao Poder Executivo; na hipótese de a lei regular assunto tributário, a competência é dos órgãos de arrecadação. A interpretação administrativa é, então, formalizada pelos atos administrativos (instruções normativas, portarias, orientações normativas, entre outros).

No entanto, a interpretação está sujeita a erros, falhas, tendências, que nem sempre são harmonizadas com a vontade do legislador, com as normas gerais estabelecidas em leis complementares e com a Constituição Federal. Não são raros os casos em que o Poder Judiciário reconhece a ilegalidade de atos emanados da Administração. É salutar, assim, não somente para o Fisco, como também para os contribuintes, que exista um órgão não

vinculado à estrutura fiscalizadora que possa controlar e rever os atos expedidos pelo órgão arrecadador.

É importante destacar que o controle atribuído aos órgãos de julgamento administrativo não é uma “carta branca”. Há diversos limites a serem observados. Em âmbito federal, por exemplo, o art. 26-A do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, estabelece a vedação aos órgãos de julgamento de afastar a aplicação de tratado, acordo internacional, lei ou decreto, ou deixar de observar seus termos, sob fundamento de inconstitucionalidade. A exceção ocorre apenas nos casos de tratado, acordo internacional, lei ou ato normativo (i) que já tenha sido declarado inconstitucional por decisão plenária definitiva do Supremo Tribunal Federal (STF); ou (ii) que fundamente crédito tributário objeto de dispensa legal de constituição; ou de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional; ou de súmula da Advocacia-Geral da União; ou pareceres do Advogado-Geral da União aprovados pelo Presidente da República.

Dessa forma, a legislação já estabelece a necessidade de se observar, pela Administração Tributária, a supremacia da lei e dos decretos. Caso seja aprovado o PLS, a supremacia, nos julgamentos administrativos, será do ato normativo, ainda que inferior, invertendo-se, assim, a sequência hierárquica legislativa. Além do mais, causará um rompimento na estrutura administrativa de comando, pois um órgão inferior passará a determinar toda a interpretação a ser seguida pelos órgãos superiores.

Haverá também, no caso de aprovação do projeto de lei, um incremento dos litígios em âmbito judicial, pois os contribuintes, de antemão, saberão que seus pleitos, motivados na ilegalidade do ato normativo, não lograrão êxito. O aumento das disputas judiciais causará morosidade na solução dos conflitos, gerando mais incerteza em questões envolvendo tributos.

Outra crítica ao PLS é que se partiu de uma premissa equivocada: a de que as fraudes decorrem de os órgãos julgadores não serem obrigados a seguir os atos expedidos pelos órgãos fiscalizadores.

A fraude não é resultado da ausência de aplicação dos atos normativos; decorre, sim, da atuação, no processo fiscal, de certas pessoas guiadas por interesses escusos. Para se combater a corrupção de modo efetivo, devem ser priorizados mecanismos de controle, investigação e punição dos



agentes que praticam atos ilícitos. A proposta não conseguirá, dessa maneira, alcançar tal objetivo.

Por fim, não se pode esquecer que os reflexos do PLS e os problemas aqui apontados serão sentidos não somente na esfera federal, mas também em âmbito estadual e municipal, pois o CTN é norma geral de direito tributário, devendo ser observado por todos os entes federados.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 543, de 2015 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16918.06184-54