

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 467, de 2018, do Senador José Serra, que *altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências, para prever procedimento formal de cobrança, previamente à inscrição do débito em dívida ativa.*

RELATOR: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 467, de 2018, do Senador José Serra, que altera o processo administrativo fiscal federal *para prever procedimento formal de cobrança, previamente à inscrição do débito em dívida ativa.*

O objetivo do projeto, subentendido na justificção, é inserir no processo administrativo fiscal federal cobrança coercitiva com prazo máximo de 180 dias a ser executada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), nos moldes da atual Cobrança Administrativa Especial (CAE), objeto da Portaria RFB nº 1.265, de 3 de setembro de 2015.

O PLS nº 467, de 2018, compõe-se de dois artigos.



O art. 1º modifica os arts. 21 e 43 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal federal. Dá nova redação ao § 3º do art. 21, para remeter o procedimento de cobrança por parte da RFB o contribuinte que não pagou a dívida de forma amigável. A atual redação remete esse contribuinte à cobrança executiva (efetuada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN).

No art. 43, ajusta-se a redação do *caput* e acresce-se § 5º para prever procedimento de cobrança pela RFB, conforme por ela disciplinado, em prazo que não poderá superar 180 dias. Acrescenta-se § 6º para, findos os 180 dias sem pagamento, remeter o processo, no prazo legal, para inscrição em dívida ativa (efetuada pela PGFN).

O art. 2º do projeto é a cláusula de vigência. Dispõe que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor afirma que a previsão de um procedimento formal de cobrança previamente ao encaminhamento do débito para inscrição em dívida ativa é vantajosa ao contribuinte de boa-fé. Isso porque o crédito tributário inscrito em dívida ativa, mesmo sem ser objeto de execução fiscal, sofre incidência do encargo legal, no valor de 10% do total da dívida.

Em relação aos contribuintes sistematicamente inadimplentes, asseve que o procedimento formal de cobrança dá oportunidade ao Fisco de averiguar eventual esvaziamento patrimonial, com interposição de terceiros, e assim instrumentalizar a posterior execução fiscal.

Aproveita o ensejo para atualizar a terminologia do § 3º do art. 21, já que o termo “devedor remisso”, presente no texto em vigor, foi revogado pelo Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE



Nos termos do art. 91, I, e do art. 101, I e II, alínea “d”, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de proposição a ela submetida por despacho da Presidência, assim como se pronunciar quanto ao mérito, dispensada a competência do Plenário.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, frisamos que a Constituição Federal (CF) atribuiu competência plena a cada unidade da Federação para deliberar sobre as suas normas de direito administrativo relativas ao processo administrativo fiscal. Em seu art. 48, I, a CF incumbe o Congresso Nacional de dispor sobre todas as matérias de competência da União. A iniciativa parlamentar está prevista no art. 61 da CF.

Ocorre que a iniciativa parlamentar não pode atribuir competência a órgão específico da administração – a RFB – para efetuar procedimento de cobrança, com o agravante de determinar que o disciplinamento da cobrança seja também editado pelo órgão.

Isso porque, nos termos do art. 84, VI, *a*, da CF, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal. Apresentaremos emenda ao final para sanar essa eiva de inconstitucionalidade formal que macula o novel § 5º ao art. 43 do Decreto nº 70.235, de 1972.

Em relação à juridicidade, não há óbice à regular tramitação da proposição. O Decreto nº 70.235, de 1972, foi recepcionado pela CF como lei ordinária. O projeto de lei sob exame é instrumento legislativo adequado, eficaz e inova a legislação, sem ofender os princípios e as normas diretoras do ordenamento jurídico brasileiro.

A técnica legislativa empregada no PLS nº 467, de 2018, pauta-se pelas determinações contidas na lei de regência, a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



No tocante às exigências de responsabilidade fiscal, o projeto não provoca perda de arrecadação para a União nem aumenta suas despesas. Ao contrário, propõe procedimento formal de cobrança coercitiva com o propósito de aumentar a arrecadação. Por isso, é adequado do ponto de vista orçamentário e financeiro.

No mérito, ressaltamos que o processo administrativo fiscal visa resolver, no âmbito do Poder Executivo, conflitos em matéria tributária entre o Fisco e o contribuinte relativos à determinação, exigência ou dispensa do crédito tributário.

No caso da União, o citado Decreto nº 70.235, de 1972, prevê instâncias decisórias administrativas nas Delegacias de Julgamento da RFB e no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). Ao se esgotarem os recursos nessas instâncias, o crédito tributário fica definitivamente constituído, é exigível e precisa ser cobrado.

O art. 21 do Decreto nº 70.235, de 1972, prevê prazo de trinta dias para que a cobrança seja feita de forma amigável, isto é, mediante o envio de aviso de cobrança ao contribuinte. Esgotado esse prazo sem o pagamento, o § 3º determina que o processo seja encaminhado à cobrança executiva, isto é, à PGFN, órgão que tem a competência para iniciar a execução fiscal no âmbito do Poder Judiciário. O encaminhamento à Procuradoria deve ser feito no prazo de noventa dias, conforme o art. 22 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967 (Lei Orgânica da PGFN).

A nosso ver, esse prazo de noventa dias é insuficiente para que a RFB adote o conjunto de medidas de cobrança coercitiva previstos, por exemplo, na Portaria RFB nº 1.265, de 3 de setembro de 2015, intitulado Cobrança Administrativa Especial. São 28 medidas aplicáveis ao contribuinte, pessoa física ou jurídica, cujo somatório de débitos exigíveis seja igual ou maior a R\$ 10 milhões. Essas medidas classificam-se em: a) exclusão de programas e/ou parcelamentos; b) restrições cadastrais; c) representações a órgãos públicos; e d) medidas ordinárias de cobrança.



Ressaltamos que são medidas aplicáveis somente ao contribuinte que deixou de pagar ou parcelar o débito no prazo da cobrança amigável.

A fim de remediar essa situação, o PLS nº 467, de 2018, insere na lei procedimento formal de cobrança com prazo máximo de 180 dias. A iniciativa merece prosperar, porque a cobrança do débito logo após a sua constituição definitiva priva o mau contribuinte de tempo para ocultar ou dissipar patrimônio.

Para afastar a eiva de inconstitucionalidade formal, propomos a supressão da menção à RFB na redação do novel § 5º do art. 43 do Decreto nº 70.235, de 1972. A nosso ver, a nomeação do órgão é desnecessária. Além da interpretação conjunta dos novos §§ 5º e 6º do art. 43 levar à conclusão de que o procedimento de cobrança será efetuado pelo órgão onde está a autoridade preparadora, que é a RFB, o Decreto nº 7.574, de 2011, em seu art. 15, atribui competência à Secretaria da Receita Federal do Brasil para o preparo do processo.

Para não deixar dúvidas, alvitramos substituir a expressão “órgão preparador” na redação do § 6º por “autoridade preparadora”, que é a designação empregada no *caput* do art. 21.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 467, de 2018, com a seguinte emenda:

#### EMENDA Nº - CCJ

Dê-se aos §§ 5º e 6º do art. 43 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, acrescidos pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 467, de 2018, a seguinte redação:

“**Art. 43.** A decisão definitiva contrária ao sujeito passivo será cumprida no prazo para cobrança amigável fixado no art. 21.



.....  
§ 5º Descumprido o prazo para pagamento de que trata o *caput*, o sujeito passivo sujeita-se a procedimento de cobrança, cujo prazo não poderá superar 180 (cento e oitenta) dias.

§ 6º Findo o prazo do § 5º, a autoridade preparadora encaminhará o processo para inscrição em dívida ativa no prazo legal.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

