

Procuradoria Tributária

Parecer nº08/2005 – Claudia Freze da Silva

Referência: Ofício GC/PL nº 317/2005

Projeto de lei nº 2.495/05

Autoria: Deputado Átila Nunes

LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE "INSTITUI O CÓDIGO DE DEFESA DO CONTRIBUINTE DE TRIBUTOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INCONVENIÊNCIA DA PROPOSIÇÃO. PARECER PELO VETO TOTAL.

Senhor Procurador-Geral,

Trata-se de projeto de lei de autoria do Deputado Átila Nunes, que aprova o Código de Defesa do Contribuinte de tributos do Estado do Rio de Janeiro.

O projeto de lei está dividido em cinco capítulos, a saber:

- **Capítulo I**- Disposições Iniciais – Define as espécies tributárias e os contribuintes do Estado, destinatários da norma;
- **Capítulo II** – Direitos e Garantias do contribuinte – Institui uma série de direitos e garantias do contribuinte e respectiva penalidade para Administração Pública no caso de descumprimento;
- **Capítulo III** – Obrigações do Contribuinte – Institui obrigações para os contribuintes do Estado e respectiva penalidade no caso de descumprimento;
- **Capítulo IV** – Informação e Orientação ao Contribuinte- Obriga ao Estado a criação de um serviço gratuito e permanente de orientação e informação ao contribuinte e
- **Capítulo V**- Sistema Estadual de Defesa do Contribuinte – Cria o Sistema Estadual de Defesa do Contribuinte – SISDECON- Órgão de Composição de Paritária, integrado por representantes dos poderes públicos e das entidades empresariais e de classe, com atuação na defesa dos direitos dos contribuintes.

É o relatório, passo a opinar.

Em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o seu autor, entendo que o projeto de lei deva ser vetado na sua **integralidade**, por apresentar vício de inconstitucionalidade formal e material e também por razões de conveniência, pelo não atendimento do interesse coletivo.

Com efeito, a proposta de elaboração de um **documento legislativo único**, calcado no ideal de justiça tributária e que, de forma sistematizada, explicita os direitos e garantias do contribuinte, coibindo as

práticas abusivas da fiscalização, não é nova. Ela vem sendo debatida nos últimos anos na doutrina pátria¹ e estrangeira² e alguns países, inclusive já aprovaram textos legais com esse desiderato, como Os Estados Unidos da América (Taxpayer Bill of Right II, sancionada pelo Presidente Clinton em 30.07.1996) e Espanha ("Ley de Derechos y Garantias de los contribuyentes", publicada em 26.02.98).

No Brasil, está tramitando no Senado Federal o projeto de Lei Complementar 646/99 de autoria do Senador Jorge Bornhausen, que se propõe a estabelecer **normas gerais** sobre direitos e garantias do sujeito passivo perante à Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, projeto este que vem sendo objeto de debates na sociedade civil e nos órgãos fazendários.

Com efeito, antes mesmo da aprovação do referido projeto de lei pelo Congresso Nacional, alguns Estados, como por exemplo, São Paulo (Lei Complementar nº 939/2003), Paraná (Lei Complementar nº 107/2005); Minas Gerais (Lei 13.515/00) já se adiantaram, aprovando os Códigos de Defesa do Contribuinte para regular as relações locais fisco x contribuinte.

O projeto de lei, ora em exame, como foi noticiado na imprensa, foi baseado no projeto de Lei Complementar nº 222/99, proposto pelo Deputado Onyx Lorenzoni (PFL/RS), quando no exercício de mandato na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, **cujo texto foi rejeitado pelos Deputados Gaúchos em 04.12.02, na 94ª Sessão legislativa daquela Casa de Leis.**

De fato, o projeto de lei, ora em exame, é uma **cópia** do projeto de Lei Complementar 222/99 que foi rejeitado na Assembléia Gaúcha. Interessante notar, porém, que aquele projeto foi apresentado na forma de Lei Complementar, segundo a justificativa que o acompanhou, para atender o disposto no art. 146, III, a da CF. O projeto de lei, ora em exame, porém, tramitou como lei ordinária.

Pois bem. Indubitavelmente, o projeto de lei versa sobre matéria tributária, eis que se propõe a estabelecer regras a serem observadas pelo Estado na cobrança de tributos, com vistas à proteção dos contribuintes deste Estado. Neste caso, convém assinalar que a jurisprudência desse E. Tribunal de Justiça vem reconhecendo a existência de competência privativa do chefe do executivo para iniciar processo legislativo em matéria tributária. Leia-se, a propósito, a ementa abaixo:

¹ Sobre o assunto, vale conferir o texto de Ricardo Lobo Torres "O Estatuto do Contribuinte", publicado na Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Direito Tributário, Vol. II, Lumen juris, 1999, p. 9/17

² Vale conferir o texto de Jose Juan Ferreiro Lapatza "El Estatuto del contribuyente y las facultades normativas de la Administración (Derecho tributario y orden democrático)", in Justiça Tributária: direitos do fisco e garantias dos contribuintes nos atos da administração e no processo tributário, 1º Congresso Internacional de Direito Tributário- IBET, Max Limonad, 1998, p. 313/3218.

"Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 3757/02. Município de Volta Redonda. Determinação para que se proceda a devolução aos contribuintes da Taxa de Coleta de Lixo, julgada inconstitucional. Lei de natureza tributária, cuja iniciativa é exclusiva do Poder Executivo, e na qual não se indica a fonte de custeio e nem se prevê dotação orçamentária. Flagrante violação do princípio da independência dos poderes. Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa reconhecido. Procedência da representação.

Tipo da Ação: REPRES. POR INCONSTITUCIONALIDADE.

Número do Processo: 2002.007.00101.

Data de Registro : 03/07/2003. Órgão Julgador: ORGAO ESPECIAL.

Des. DES. SYLVIO CAPANEMA Julgado em 12/05/2003 "

O projeto de lei, portanto, padece de vício de iniciativa, em clara afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

Não bastasse isso, ao pretender definir tributo e contribuinte o projeto de lei adota conceitos não coincidentes com aqueles empregados no CTN (Lei Complementar Nacional). De fato, contribuinte não é apenas aquele está obrigado ao pagamento do tributo, mas também à observância de deveres instrumentais em relação ao fisco.

Há, portanto, evidente invasão de competência de matéria reservada à Lei Complementar Nacional, nos termos do art. 146, III, a da CF, além de violação às normas gerais previstas no CTN.

No capítulo II, o projeto de lei trata dos direitos do contribuinte, instituindo limitações ao poder de tributar, matéria que também é afeta à Lei Complementar Nacional, nos termos do art. 146, II da CF. Note-se que, no art. 7º, inciso VI, o projeto de lei estabelece a definição de confisco no tocante à cobrança de multa por infração tributária (quando ultrapassar o patrimônio líquido do devedor), definição esta, que além de desarrazoada, somente poderia ser tratada em Lei Complementar Nacional, nos termos do art. 146, II da CF.

O mais grave, porém, é que, sob o pálio de estabelecer regras destinadas a proteger o contribuinte contra o exercício arbitrário nos atos de cobrança e constituição do crédito tributário estadual, o projeto de lei em tela confere **verdadeiras prerrogativas individuais** (direitos subjetivos) em face do fisco estadual e que estão muito longe de atender o interesse coletivo.

Para se ter uma idéia, a ultrapassagem do prazo de 30 dias para resposta à consulta tributária confere o **direito de parcelamento de ofício** do tributo em 06 parcelas mensais e sucessivas, sem multa, juros e correção monetária (cf. art. 6º, X). Em suma: o contribuinte mais bem assessorado poderá utilizar a consulta como mecanismo de planejamento tributário para redução de encargos, penalizando, por outro lado, aquele contribuinte que paga em dia suas obrigações.

O projeto autoriza, ainda, no caso de pagamento indevido, a **compensação tributária** e sem qualquer exame prévio da autoridade administrativa (cf. art. 6º, XV) e permite o **creditamento imediato**, no caso de outorga de incentivo fiscal, caso a autoridade fiscal ultrapasse o prazo de 30 dias para exame do pleito (cf. art. 6º, XII).

Mais adiante, o projeto de lei determina que a alteração de prazos de pagamento do tributo somente poderá ser efetivada por lei e respeitado o princípio da anterioridade. Ora, prazo de pagamento de tributo jamais esteve sujeito ao princípio da legalidade, nos termos dos arts. 96 e 97 do CTN c/c art. 167 do Decreto-lei nº 05/75, muito menos ao princípio da anterioridade. Mesmo porque, a fixação da data do pagamento do tributo não importa em sua majoração. De outro lado, fere a razoabilidade engessar a Administração Tributária na fixação do calendário tributário do exercício (que é planejado seguindo diversas razões de ordem administrativa e financeira) através da imposição de mecanismos mais rígidos, quando nem a CF, nem o CTN assim obrigam.

O projeto viola também o princípio da autonomia do Estado-membro (art. 18 e 25 da CF), ao determinar que os prazos de parcelamentos de tributos estaduais ficam atrelados aos regimentos de ordem econômica e financeira da União.

Há também invasão da competência privativa do Poder Executivo, na iniciativa de leis que disponham sobre atribuições das Secretarias de Estados e órgãos do Poder Executivo (art. 112, § 1º, II, d da CERJ), eis que obriga ao Poder Executivo a criar um serviço gratuito e permanente de orientação e informação ao contribuinte (cf. art. 10), bem assim cria um órgão de composição paritária, o SISDECON (cf. art. 11).

Por fim, o projeto de lei contém dispositivos que engessam as atividades da fiscalização tributária, como por exemplo, no caso de auditoria em livros fiscais do contribuinte, que não poderá ultrapassar o prazo de 60 dias a partir da data do termo de início, sob pena de nulidade do procedimento (cf. art. 6º, III).

Por tudo isso, opino pelo veto total do projeto de lei.

É o que me parece, à superior consideração.
Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2005.

CLAUDIA FREZE DA SILVA
Procuradora- Assistente
da Procuradoria Tributária

VISTO

De acordo.
Ao Gabinete Civil.

Rio de Janeiro, 1º de dezembro de 2005.

FRANCESCO CONTE
Procurador-Geral do Estado