

Nota Técnica

PL 952/2019 - ALMG. Dispõe sobre a publicidade das informações referentes aos contribuintes inscritos na dívida ativa estadual, e dá outras providências.

Tramitação: Fora distribuído para Comissões de Constituição e Justiça e de Administração Pública. A CJU emitiu parecer pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade, na forma do substitutivo 1; Comissão de Administração Pública que opinou pela rejeição do projeto.

Objetivo da proposição

Projeto de autoria da Deputado Cleitinho Azevedo, pretende dar publicidade às informações referentes aos contribuintes inscritos na dívida ativa estadual.

Posição da Fecomércio MG: Desfavorável.

Fundamentos:

O presente projeto de lei pretende obrigar a publicidade das informações referentes aos contribuintes inscritos na dívida ativa estadual, de modo que, será garantida mediante a divulgação de informações pormenorizadas, contendo o nome do contribuinte, situação e valor de dívida, bem como os procedimentos adotados pelo órgão da administração pública para recebimento.

O embasamento utilizado pelo autor afirma que o objetivo é atender a Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência Fiscal.

Afirma ainda que a publicidade das atividades estatais confere transparência à gestão da coisa pública e permite seu controle interno e externo. A seu sentir, confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos; sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança que o cidadão deposita no Estado.

Contudo, a propositura é integralmente inconstitucional.

Preliminarmente é importante destacar que o Estado possui inúmeros instrumentos jurídicos para realizar a cobrança dos débitos dos contribuintes, de forma a garantir o recebimento de forma específica.

Neste sentido, cita-se como exemplo a Lei Federal nº 6.830/1980, que delimita todas as regras atinentes a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública.

Destaca ainda a Lei Federal nº 8.397/1992¹, possibilita aos Entes da Federação ajuizarem ações cautelares que, após a sua decretação, produz efeito imediato, com o que todos os bens do requerido se tornam indisponíveis, até o limite da obrigação:

Art. 4º A decretação da medida cautelar fiscal produzirá, de imediato, a indisponibilidade dos bens do requerido, até o limite da satisfação da obrigação.

§ 1º Na hipótese de pessoa jurídica, a indisponibilidade recairá somente sobre os bens do ativo permanente, podendo, ainda, ser estendida aos bens do acionista controlador e aos dos que em razão do contrato social ou estatuto tenham poderes para fazer a empresa cumprir suas obrigações fiscais, ao tempo:

- a) do fato gerador, nos casos de lançamento de ofício;
- b) do inadimplemento da obrigação fiscal, nos demais casos.

§ 2º A indisponibilidade patrimonial poderá ser estendida em relação aos bens adquiridos a qualquer título do requerido ou daqueles que estejam ou tenham estado na função de administrador (§ 1º), desde que seja capaz de frustrar a pretensão da Fazenda Pública.

§ 3º Decretada a medida cautelar fiscal, será comunicada imediatamente ao registro público de imóveis, ao Banco Central

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8397.htm

do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários e às demais repartições que processem registros de transferência de bens, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a constrição judicial.

Denota-se que a legislação vigente já prevê medidas judiciais que visam garantir o adimplemento dos débitos tributários. Sendo certo que, a Lei de Responsabilidade Fiscal, obriga a gestão fiscal dos Entes da Federação realizar a cobrança dos tributos, conforme dispõe seu art. 11.

Iniciando a análise do projeto, o primeiro ponto que merece atenção refere-se aos fundamentos suscitados pelo autor da proposta que, a seu sentir, estaria: atender o que preceitua a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência) e a Lei Federal nº 12.528, de 18 de novembro de 2011 (Lei de acesso a informação), que regulamenta o inciso XXXIII do art.5º, inciso II, do § 3º do artigo 37 e §2º do artigo 112 da Constituição Federal, que contempla um dos princípios fundamentais da Administração pública: a publicidade.

No caso, vale iniciar a arguição através da análise da Lei Complementar 131/2009, de modo que tal norma diz respeito às alterações realizadas na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consta o seguinte texto dos incisos I e II, do parágrafo primeiro, do artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Da respectiva análise, é possível constatar que o texto do projeto de lei aqui discutido é uma cópia parcial da respectiva norma, apenas adequando-a à divulgação de dados relativos à dívida ativa do contribuinte, como nome, valor da dívida, situação, etc.

“(...) I – a divulgação, para o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas, contendo o nome do contribuinte, situação e valor da dívida, bem como os procedimentos adotados pelos órgãos da Administração Pública para recebimento das dívidas;”

Todavia, vê-se que a regra da Lei de Responsabilidade Fiscal em momento algum se refere à divulgação da dívida de qualquer contribuinte de forma vexatória, conforme pretende o projeto.

Ato contínuo, o artigo 48-A, da Lei de Responsabilidade Fiscal aduz:

*“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, **os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:***

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

De forma clara, vê-se que as informações que podem ser exigidas, por qualquer pessoa física ou jurídica, diz respeito à despesa e receita DAS UNIDADES GESTORAS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. Ou seja, não se trata da disponibilização de informações sobre as pessoas físicas ou jurídicas, tendo em vista que a norma em questão trata da fiscalização que pode (e deve) ser exercida pelo cidadão quanto ao dinheiro público.

Denota-se mais uma vez que não há qualquer menção à exposição ao público de dados sigilosos dos contribuintes que, conforme será elucidado posteriormente, é uma afronta

a sua dignidade, sendo, inclusive, considerado uma sanção política que é vedada no nosso ordenamento jurídico. Sendo certo que respectivos dados estão sob o amparo da norma que garante ao contribuinte o sigilo de seus dados.

Por sua vez, a Lei Federal nº 12.528/2011, embora citada como “lei de acesso a informação” na justificção apresentada pelo parlamentar, também não se enquadra na situação que pretende regulamentar.

A Lei Federal nº 12.528/2011², de acordo com seu art. 1º foi criada com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Denota-se que há uma clara confusão na justificativa do projeto, que já comprova a sua impropriedade, uma vez que a comissão da verdade, fora criada para apurar fatos que ocorreram de 18 de setembro de 1946 até 1988. **Ou seja, não há qualquer correlação com a divulgação de dados sigilosos dos contribuintes.**

Dando seguimento a análise dos fundamentos, é imprescindível elucidar que a utilização do princípio da publicidade para exposição desnecessária e exacerbada do contribuinte – nos moldes da Roma Antiga, em que os devedores eram anunciados em praças públicas à toda população, fere diretamente os direitos fundamentais e garantias individuais do contribuinte, amparados pelo Estado Democrático de Direito.

Vale aqui, inclusive, contextualizar a que se vale o princípio da publicidade direcionado à administração pública, que nas razões apresentadas é totalmente distorcido e enviesado.

O princípio da publicidade foi originado mediante uma reivindicação social. Durante a Revolução de 1964, o Brasil sofreu com duros Atos Institucionais, todos eles secretos. Foi com a finalidade de combater a perpetuação deste comportamento que a Constituição Federal de 1988 trouxe o princípio da publicidade em seu artigo 37.

Nesse viés, Odete Medauar relaciona o princípio da publicidade com a democracia. Citando Bobbio, aduz que o governo é do poder público em público e, por meio de Celso Lafer, afirma que a visibilidade e a publicidade do poder são os elementos básicos de uma democracia, pois permitem o controle popular da conduta dos governantes.

Nesse sentido, vê-se que o princípio constitucional da publicidade, bem como a Lei da Transparência são serventias dispostas ao contribuinte, e não ao Estado como ferramenta de atos abusivos, especialmente porque a tributação dispõe sobre transferência de propriedade – privada para a pública, a fim de custear o *Welfare State*, através de uma contribuição

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm

necessária para que o Estado possa cumprir suas tarefas no interesse do proveitoso convívio social.

A pretensão em comento, além de não corresponder a qualquer comando do princípio constitucional da publicidade, conforme exposto acima, fere diretamente direitos e garantias dados ao contribuinte.

Há de se considerar – de forma irrefutável, que o Estado já se vale de medidas, consideradas excessivas pelos juristas, para valer-se da parcela contributiva tributária que lhe é devida pelo contribuinte.

Tais medidas, em síntese, tratam do procedimento administrativo para a cobrança, todo o trâmite judiciário dado para a execução fiscal, e ainda, a possibilidade do protesto da dívida tributária nos cartórios, sendo que, todas as medidas inviabilizam a operacionalização e continuidade saudável do ambiente empresarial do contribuinte.

Se, de um lado, a inadimplência deve ser duramente combatida, por outro, não se pode permitir violação a garantias fundamentais.

Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre medidas que constituem forma indireta de cobrança de tributos:

Cabe acentuar, neste ponto, que o Supremo Tribunal Federal, tendo presentes os postulados constitucionais que asseguram a livre prática de atividades econômicas lícitas (CF, art. 170, parágrafo único), de um lado, e a liberdade de exercício profissional (CF, art. 5º, XIII), de outro – e considerando, ainda, que o Poder Público dispõe de meios legítimos que lhe permitem tornar efetivos os créditos tributários –, firmou orientação jurisprudencial, hoje consubstanciada em enunciados sumulares (Súmulas 70, 323 e 547), no sentido de que a imposição, pela autoridade fiscal, de restrições de índole punitiva, quando motivada tal limitação pela mera inadimplência do contribuinte, revela-se contrária às liberdades públicas ora referidas (RTJ 125/395, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI).

Conforme exposto pelo Ministro Celso Antonio Bandeira de Mello em outros julgamentos:

O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os

excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público.

O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de **diversas** cláusulas constitucionais, **notadamente** daquela que veicula a garantia do ‘substantive due process of law’ – acha-se vocacionado a **inibir** e a **neutralizar** os **abusos** do Poder Público no exercício de suas funções, **qualificando-se** como parâmetro de aferição da própria **constitucionalidade material** dos atos estatais.

A norma estatal, **que não veicula** qualquer conteúdo de irrazoabilidade, **presta obséquio** ao postulado da proporcionalidade, **ajustando-se** à cláusula que consagra, **em sua dimensão material**, o princípio do ‘substantive due process of law’ (CF, art. 5º, LIV).

Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do **abuso de poder legislativo**, **ênfatiza** a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica **essencialmente** limitada, **ainda** que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador. (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

As sanções tributárias podem revelar-se inconstitucionais, por desatendimento à proporcionalidade em sentido estrito, quando a limitação imposta à esfera jurídica dos indivíduos, embora arrimada na busca do alcance de um objetivo protegido pela ordem jurídica, assume uma dimensão que inviabiliza o exercício de outros direitos e garantias individuais, igualmente assegurados pela ordem constitucional.

O Estado não pode valer-se de meios indiretos de coerção, convertendo-os em instrumentos de acerto da relação tributária, para, em função deles – e mediante interdição ou grave restrição ao exercício da atividade empresarial, econômica ou profissional – constranger o contribuinte a adimplir obrigações fiscais eventualmente em atraso.

*Em que pese o parecer da Comissão de Constituição e Justiça tenha arguido que “(...) nos termos do §3º do referido art. 198 do CTN (incluído pela Lei Complementar Nacional nº 104, de 2001), **esse direito à privacidade é relativizado** em prol do interesse público, e a Fazenda Pública está autorizada a divulgar informações relativas a: representações fiscais para fins penais; inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; parcelamento ou moratória”, não há que se falar em relativização de princípios constitucionais de garantia à dignidade humana e outras garantias fundamentais que obviamente se configuram na presente pretensão.*

Considerando que, o Estado já se vale de medidas coercitivas e exaustivas para a cobrança do crédito tributária inadimplido pelo contribuinte, que a sociedade pode ter acesso às informações necessárias – tais como a exigência de certidão negativa junto ao órgão da administração público dos tributos federais, estaduais e municipais, o projeto de lei em questão é totalmente inconstitucional, visto que fere e afronta os princípios e garantias fundamentais do contribuinte, dispostos pela Carta Magna e pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, vale destacar que não há que se falar em “relativização” do direito ao sigilo disposto pelo Código Tributário Nacional, e tão menos que a presente medida preserva o princípio da publicidade, especialmente porque este se vale para o controle popular da conduta dos governantes, e não para o nascimento de ferramentas e institutos de cobrança indireta abusivos determinados pelo Estado.

Noutro turno, é importante destacar que o projeto de lei em questão, pretende violar preceitos que já são garantidos pelo ordenamento jurídico Mineiro, especificamente a Lei Estadual nº 13.515/2000³, Código de Defesa do Contribuinte do Estado de Minas Gerais.

Nos termos deste Código, o Estado de Minas Gerais possui o dever de proteger o contribuinte contra o exercício abusivo do poder de fiscalizar, de lançar e de cobrar tributo, devendo inclusive reparar os danos que causar quando for realizar a cobrança de tributos de sua competência.

Conforme restou comprovado acima, o ordenamento jurídico brasileiro não permite a aplicação de sanções políticas, como a cobrança vexatória de suas dívidas. Inclusive, tema já pacificado no STF.

No art. 4º do citado código, consta de forma expressa que é um direito do contribuinte “a proteção contra o exercício arbitrário ou abusivo do poder público nos atos de constituição e cobrança de tributo”, como se pretende fazer.

Por fim e mais importante, o art. 5º e inciso IV do art. 12 do Código de Defesa do Contribuinte, veda de forma expressa, a divulgação, para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública ou de seus funcionários de qualquer informação, obtida em razão de ofício, sobre a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos ou de terceiros e sobre a natureza e estado dos seus negócios e atividades. Bem como garante ao contribuinte a proteção contra a cobrança vexatória.

³ <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=13515&ano=2000&tipo=LEI>

Inclusive, respectiva norma, em seu artigo 12, veda a divulgação de forma depreciativa de dados sobre seus débitos:

Art. 12 – O Estado estabelecerá normas e rotinas de atendimento nas repartições administrativas e fazendárias, que permitam ao contribuinte:
(...)

III – a proteção contra o exercício abusivo do poder de cobrança de tributo;
IV – a proteção contra a cobrança vexatória, vedada a divulgação de forma depreciativa de dados sobre seus débitos;

A publicização de dívidas tributárias inscritas na dívida ativa de contribuintes é deveras vexatória, se configura como sanção política – vedada no ordenamento jurídico brasileiro, e afronta os princípios fundamentais garantidos para o contribuinte, através da Constituição Federal, de modo que tal exposição é desproporcional e meio coercitivo de cobrança de tributo.

Por fim, é importante destacar, a excelência do relatório aprovado pela Comissão de Administração Pública, que opinou pela rejeição do projeto, destacando:

Quanto aos aspectos de mérito que compete a esta comissão analisar, cumpre ressaltar que, não obstante a relevância do princípio da publicidade, esse deve ser compatibilizado com o direito fundamental do contribuinte à intimidade e à privacidade e com o princípio da preservação da empresa.

Não se pode olvidar que a dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem efeito de prova pré-constituída, a teor do art. 204 do Código Tributário Nacional. Essa presunção de certeza e liquidez, porém, é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca a cargo do sujeito passivo ou do terceiro que a aproveite. Isso significa que a inscrição em dívida ativa, por si só, não é um parâmetro absoluto acerca da higidez ou não de uma pessoa física ou jurídica, no que se refere às suas relações com o Fisco.

Ainda nessa linha de raciocínio, destacamos que o próprio Código Tributário Nacional, em seu art. 203, trouxe a previsão de que há a possibilidade de uma inscrição em dívida ativa estar eivada de vícios, quais sejam, omissão ou erro acerca dos requisitos previstos no art. 202, como, por exemplo, a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos, bem

como a origem e a natureza do crédito, mencionada a disposição em lei em que seja fundado. E essa eventual omissão ou erro é causa de nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente, nulidade essa que poderá ser sanada pelo Fisco até a decisão judicial de primeira instância. Dessa feita, cabe ao Fisco à inscrição em dívida ativa, mas referido ato não está absolutamente imune a erro ou omissão, nos termos da legislação citada.

Cabe ainda destacar que o fato de um contribuinte estar com débito inscrito em dívida ativa não significa que esteja em situação irregular perante o Fisco. Isso porque os referidos débitos podem estar inscritos em dívida ativa e estar também parcelados, garantidos ou com exigibilidade suspensa, o que implica dizer que o contribuinte estará regular perante a administração fazendária. Nessa linha de raciocínio, a medida contida na proposição não se mostra de acordo com o princípio da razoabilidade.

Conclusão:

O posicionamento da Fecomércio MG é desfavorável à aprovação do projeto de lei em questão, diante de todos os argumentos supracitados. Destacasse o apoio ao parecer aprovado pela Comissão de Administração Pública que, com excelência, opinou pela rejeição do projeto.