

ESTADO DE RONDÔNIA	Assembleia Legislativa
04 AGO 2015	
Protocolo: 032115	Processo: 032115

AO EXPEDIENTE
Voto Parcial nº 032115
Em: 14 JUL 2015
Presidente

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

MENSAGEM N. 130 , DE 09 DE JULHO

Recebido. Autue-se e
Inclua em pauta.
04 AGO 2015
1º Secretário



EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no artigo 42, § 1º, da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei parcialmente o Projeto de Lei de iniciativa deste Poder Executivo, que “Acrescenta, altera e revoga dispositivos à Lei nº 688, de 27 de dezembro de 1996, que Instituiu o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS” (sic), encaminhado a este Executivo com a Mensagem n. 108/2015-ALE, de 17 de junho de 2015.

Trata-se de Projeto de Lei oriundo de iniciativa do Poder Executivo, encaminhado por meio da Mensagem n. 30, de 12 de fevereiro de 2015, cuja pretensão se consubstanciava em proceder a adequações no ordenamento jurídico referente ao ICMS – Lei n. 688, de 27 de dezembro de 1996, para atualizar o procedimento em busca de eficiência, eficácia e simplificação em favor dos contribuintes.

Nesse sentido, as alterações propostas obstinavam conceder segurança jurídica aos contribuintes e à Administração Tributária, não havia, pois, a presença de dispositivo criando obrigações ou dispensando tributos, uma vez que o objetivo único era adaptar e facilitar a aplicação da norma.

Em que pese a aprovação pela respeitável Casa das Leis, o mencionado texto normativo sofreu significativas emendas, as quais, fatalmente, inviabilizaram os objetivos almejados inicialmente.

As implicações decorrentes de eventual sanção do Autógrafo de Lei devem ser ponderadas para proteger a legalidade do processo legislativo, a utilidade do ordenamento jurídico e o interesse público.

Cabe destacar que o Projeto de Lei em análise se divide didaticamente, conforme os preceitos legais de técnica legislativa, em objetivos específicos tangentes à alteração de redação de dispositivos (artigo 1º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015); renomeação do agrupamento de artigos, diga-se Capítulos III, VI, VII, XIII e XXVI e as Seções II e III do Capítulo XVIII (artigo 2º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015); acréscimo de dispositivos (artigo 3º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015); revogação de dispositivos (artigos 4º e 5º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015); e as regras do período de vacância (artigo 6º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015).

Ocorre que a Assembleia Legislativa sobrepuçou emendas parlamentares sem observar a mencionada divisão, culminando, muitas vezes, em vícios insanáveis que incidirão em embaraços interpretativos da norma, os quais, por sua vez, retirarão toda a efetividade pretendida, nos moldes detalhadamente explanados nas próximas linhas.

O indigitado Projeto de Lei foi encaminhado ao Poder Legislativo após exaustivo estudo realizado pela Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN, por intermédio da Gerência de Tributação e da Coordenadoria da Receita Estadual, sendo encaminhado para apreciação de Vossas Excelências somente após criteriosa avaliação técnica e tributária.

Nessa toada, as leis editadas em desconformidade com o que preceitúam as regras técnicas inviabilizam a finalidade legal pretendida, o que, por consequência, obsta o amparo da vontade do povo, ou seja, o interesse público.

Díbora

14 JUL 2015
Díbora
Servidor (nome legível)



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

É dever de todos os envolvidos no processo legislativo adequarem-se aos ditames relacionados aos critérios de iniciativa, aos princípios constitucionais, às normas atinentes à matéria tributária e orçamentária, bem como ao interesse público, este consistente no objetivo maior de qualquer ato.

Por se tratar de Projeto extenso, com numerosos dispositivos, analisar-se-á **individualmente** cada emenda inserida pela Assembleia Legislativa, indicando-se os vícios que justificam o voto parcial. Para tanto, optou-se por organizar as emendas conforme a sua topografia no Projeto.

1) ARTIGO 1º - AUTÓGRAFO DE LEI N. 003/2015:

O artigo 1º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015, dedica-se às alterações na redação da Lei n. 688, de 27 de dezembro de 1996, motivo pelo qual não propôs qualquer acréscimo ou supressão de unidades básicas de articulação, como artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens.

Não obstante, percebe-se que a Assembleia Legislativa, afrontando a teleologia do referido artigo 1º, acrescentou variados dispositivos, fato que, isoladamente, já é capaz de originar vícios justificadores do voto parcial, uma vez que desrespeitam a técnica legislativa e impõem obstáculos à efetiva e correta interpretação da Lei.

Como se verá a seguir, a Assembleia, por vezes, acrescentou “Parágrafo único” em determinado artigo e, logo após, acrescentou § 7º no mesmo artigo, causando completa antinomia jurídica entre os dispositivos e inviabilizando a correta aplicação da Lei.

O regulamento que deve ser seguido na elaboração das leis se encontra definida no âmbito federal, consubstanciado na Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”.

Soma-se aos defeitos de técnica legislativa variados retrocessos procedimentais que prejudicam a atuação do fisco, ao passo que concedem ampla discricionariedade aos contribuintes a ponto de macular a eficiência da Administração Tributária.

Veja-se:

1.1) § 3º, do artigo 4º (ACRÉSCIMO DE DISPOSITIVO)

§ 3º. O disposto no § 1º deste artigo não afeta o direito à redução da base de cálculo eventualmente prevista na legislação tributária.

A condição mínima para gozar de qualquer benefício ou incentivo fiscal é a emissão da Nota Fiscal e o recolhimento do imposto, se devido, e, sendo o caso, a sua escrituração nos livros fiscais e contábeis obrigatórios.

A inclusão do § 3º ao artigo 4º permitirá ao sujeito passivo gozar do benefício da redução da base de cálculo mesmo que não tenha emitido ou escriturado o documento fiscal. Significa que, emitindo ou não nota fiscal, escriturando ou não o documento fiscal e pagando ou não o imposto devido, a obrigação será a mesma no caso da fiscalização apurar a irregularidade.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Isso poderá acarretar no aumento de operações sem a devida observância das obrigações acessórias.

Segundo a Lei Federal n. 8.846, de 21 de janeiro de 1994, a emissão de nota fiscal, recibo ou documento equivalente, relativo à venda de mercadorias, prestação de serviços ou operações de alienação de bens móveis, deverá ser efetuada, para efeito da legislação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, no momento da efetivação da operação.

A falta de emissão do mencionado documento caracteriza omissão de receita ou rendimentos, sujeitando o agente às sanções legalmente previstas.

Nesse sentido, não se mostra razoável igualar em direitos e obrigações aqueles que cumprem o ordenamento regularmente e os que optam por atuar na marginalidade dos bons costumes e da legalidade.

1.2) inciso I, do § 1º, do artigo 43 (SUPRESSÃO DE TEXTO)

I – imputados, pelo sujeito passivo a qualquer estabelecimento seu no Estado; e

O inciso transcrito teve supressão no texto originalmente proposto no Projeto de Lei, no qual constava “nos limites e condições estabelecidos em decreto do Poder Executivo”, tratando-se da única inovação inserida na Lei matriz.

No momento em que a Assembleia suprimiu o trecho referenciado, retornou-se ao texto em vigor na Lei n. 688/96, tornando-se inócuas a sua aprovação, uma vez que não há qualquer modificação no dispositivo atual.

1.3) artigo 59-B (ACRÉSCIMO DE TEXTO)

Art. 59-B. Ao contribuinte caso faça opção diretamente no “Portal do Contribuinte”, ou em outra forma eficaz e expressa, será atribuído registro e acesso ao seu Domicílio Eletrônico Tributário - DET na forma prevista em decreto do Poder Executivo, com o objetivo de simplificar e automatizar a ciência de quaisquer tipos de atos administrativos bem como a sua notificação e intimação por meio eletrônico, preservados o sigilo, a identificação, a autenticidade, e a integridade das comunicações.

A alteração proposta pela Assembleia Legislativa torna a atribuição do domicílio tributário eletrônico em uma faculdade do contribuinte. Atualmente essa atribuição é impositiva pelo fisco.

Percebe-se, assim, uma diminuição de competência e autoridade do fisco, ao passo que retira uma discricionariedade sua para conceder ampla liberdade aos contribuintes, o que poderá comprometer a efetiva prestação do serviço a longo prazo, por ausência de padrão no atendimento aos contribuintes. Trata-se, inobstante, de tema delicado e de suma importância, pois se refere à automatização da ciência de quaisquer tipos de atos administrativos, com repercussões diversas.

1.4) artigo 59-C (ACRÉSCIMO DE TEXTO)

Art. 59-C. As comunicações ao contribuinte feitas por meio do Domicílio Eletrônico Tributário - DET, desde que tenha o mesmo expressamente optado pelo referido meio de comunicação, são consideradas pessoais para todos os efeitos legais e dispensam sua publicação no Diário Oficial do Estado, no Diário Tributário Eletrônico da SEFIN ou em outros meios quaisquer.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Refere-se às mesmas repercussões tratadas sobre o artigo 59-B, uma vez que também define regras sobre as comunicações ao contribuintes feitas por meio eletrônico.

A atenção deve ser voltada, novamente, para a concessão da faculdade do contribuinte em optar ou não pelo referido meio de comunicação eletrônico, prejudicando as atividades do fisco, ao passo que na hipótese do contribuinte recusar o meio eletrônico, a Administração será obrigada a proceder à publicação no Diário Oficial do Estado, no Diário Eletrônico da SEFIN, confrontando com todos os objetivos de eficiência e economia pretendidos com o Domicílio Eletrônico Tributário - DET.

1.5) § 1º, do artigo 61 (ACRÉSCIMO DE TEXTO)

§ 1º. O Auditor Fiscal de Tributos Estaduais, no exercício das atividades de fiscalização, tem livre acesso aos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, ou profissionais do sujeito passivo, não podendo ser negado o direito de examiná-los, bem como aos depósitos e dependências, cofres, arquivos, veículos e demais meios de transporte, mercadorias, livros e documentos, inclusive os mantidos em arquivos magnéticos ou assemelhados, correspondências e outros efeitos comerciais ou fiscais dos contribuintes e responsáveis definidos nesta Lei, para verificação do cumprimento das obrigações tributárias, desde que exibam ao sujeito passivo contribuinte a designação de serviço fiscal - DSF ou a designação de fiscalização de estabelecimento - DFE.

Na parte final do texto alterado está prevista a obrigatoriedade de exibição ao sujeito passivo da designação de serviço fiscal – DSF ou a designação de fiscalização de estabelecimento - DFE. O problema do texto proposto será a necessidade de provar a exibição de tais designações, o que poderá vulnerabilizar o trabalho fiscal.

A entrega da designação também é inviável na medida em que pode ocorrer uma designação para fiscalização de mais de um estabelecimento contribuinte, sendo certo que a obrigatoriedade instituída comprometerá a guarda do sigilo sobre as ações fiscais.

Outro problema reside na denominação da designação (DSF e DFE), uma vez que está em estudo a unificação dessas designações, e o texto atual da Lei n. 688/96, previsto em seu inciso V do artigo 65, impossibilita a realização de qualquer fiscalização sem a expressa designação, em sentido genérico, sem denominação específica, da autoridade administrativa competente.

1.6) Parágrafo único, do artigo 72 (ACRÉSCIMO DE DISPOSITIVO)

Parágrafo único. A presunção prevista no *caput* deste artigo é relativa, somente será absoluta, após levantamento fiscal para comprovação da omissão das operações e prestações de serviços tributáveis.

A aprovação do acréscimo do parágrafo único, do artigo 72, na Lei n. 688/96, conflita com as próprias disposições do Autógrafo de Lei, pois em uma análise sumária se percebe que no mesmo Projeto há a criação dos §§ 1º ao 7º, os quais, além de serem incoerentes conforme a melhor técnica legislativa (não podem subsistir o parágrafo único e os §§ 1º ao 7º), também conflitam em seu conteúdo.

Assim, os §§ 1º ao 7º, do artigo 72, disciplinam que a presunção é relativa e preveem a forma como poderá ser ilidida, ao passo que a inclusão do parágrafo único, também no artigo 72, trata de previsão de que a presunção será absoluta, denotando-se o total desacordo entre os dispositivos acrescentados.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

1.7) Parágrafo único, do artigo 73 (ACRÉSCIMO DE DISPOSITIVO)

Parágrafo único. A presunção prevista no *caput* é relativa, somente será absoluta, após levantamento fiscal que comprove a incidência do imposto devido que trata a Lei.

No artigo 3º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015, foram acrescentados os §§ 1º ao 4º ao artigo 73, da Lei n. 688/96, disciplinando que a presunção é relativa e prevendo a forma como poderá ser ilidida, portanto, a inclusão do parágrafo único também ao artigo 73 da Lei n. 688/96, além de não atender aos critérios mínimos de técnica legislativa, a previsão de que a presunção será absoluta está em total desacordo com os demais regramentos aprovados pela próprio Autógrafo de Lei n. 003/2015.

1.8) § 7º, do artigo 76 (ACRÉSCIMO DE DISPOSITIVO)

§ 7º. As multas calculadas sobre os valores de operação, de prestação ou de estoque, cuja mercadoria esteja sujeita a redução da base de cálculo do imposto, incidirão na proporcionalidade do valor reduzido na tributação.

Da mesma forma que a inclusão do § 3º ao artigo 4º e do § 7º ao artigo 72, da Lei n. 688/96, o acréscimo do § 7º ao artigo 76 não se justifica por beneficiar o infrator, igualmente, a penalidade também deve ser dosada no sentido de inibir ao contribuinte beneficiado com a redução do imposto, de promover operação ou prestação sem a emissão de nota fiscal ou pagamento do tributo.

1.9) artigo 128 (ACRÉSCIMO DE TEXTO)

Art. 128. A defesa apresentada intempestivamente será arquivada, sem o conhecimento de seus termos, desde que não versem sobre nulidades da notificação ou intimação válida do sujeito passivo, de forma fundamentada, dando-se ciência do fato ao interessado por meio do protocolo eletrônico ou, não sendo eletrônico o processo, do despacho que determinou o arquivamento da defesa, disponibilizado no momento da sua entrega.

A inclusão do texto proposto poderá acarretar problema no trâmite dos processos administrativos tributários junto ao TATE, uma vez que possibilitará a apresentação de defesa, mesmo intempestiva, se o sujeito passivo entender se tratar de nulidade de notificação ou intimação.

Caso permaneça o texto com a alteração, todas as defesas intempestivas deverão ser analisadas a fim de verificar se é o caso de nulidade de notificação ou intimação.

Vale ressaltar, no entanto, que faz parte do procedimento a verificação da notificação e intimação válida no PAT, que tramitam pelo TATE, sendo criteriosamente verificados pelos julgadores daquele tribunal administrativo.

Importa a obrigação de conhecimento de defesa intempestiva com caráter, muitas vezes, meramente protelatórios, turba a celeridade e eficiência das atividades do tribunal.

2) ARTIGO 3º - AUTÓGRAFO DE LEI N. 003/2015:

2.1) § 7º, do artigo 72 (ACRÉSCIMO DE DISPOSITIVO)

§ 7º. Havendo previsão de redução na base de cálculo do imposto, o lançamento incidente na hipótese do inciso V do *caput* obedecerá à proporcionalidade do benefício fiscal.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Resgatam-se os argumentos trazidos à baila quando da análise do acréscimo do § 3º ao artigo 4º, da Lei n. 688/96, haja vista tratarem de implicações correlatas.

A redação proposta por emenda parlamentar permitirá ao sujeito passivo gozar do benefício da redução da base de cálculo mesmo que não tenha emitido ou escrutado o documento fiscal.

Nesse sentido, equiparam-se os bons contribuintes e os maus contribuintes, pois o cumprimento ou não de seus deveres será ignorado, ou seja, denota-se que emitindo ou não nota fiscal, escrutando ou não o documento fiscal e pagando ou não o imposto, a obrigação é a mesma no caso da fiscalização apurar a irregularidade.

Isso poderá acarretar no aumento de operações sem a devida observância das obrigações acessórias.

O veto jurídico e político, ao seu turno, é medida que se impõe na defesa do interesse público.

O ICMS é tributo estadual indireto, não cumulativo, seletivo e calculado conforme o princípio da essencialidade das mercadorias ou serviços alvo de operações de circulação realizada por produtores, comerciantes e prestadores de serviços.

A vigência do Autógrafo de Lei n. 003/2015, caso seja sancionado com as emendas inseridas, poderá incorrer em discussões indesejáveis. Outrossim, cabe destacar que mesmo sendo ampla a iniciativa das leis em matéria tributária, permanece revestindo-se de caráter afilítivo das regras de competências, pois, indiretamente, refere-se além de matéria tributária também orçamentária, disciplinas essas que, sabidamente, são de iniciativa do Poder Executivo, segundo as regras de razoabilidade administrativa.

Oportunamente, traz-se à baila os termos do julgamento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no Processo n. 1.0000.08.471374-2/000 (2), que bem elucidam o exposto alhures:

Em matéria tributária, a iniciativa das leis é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, do Chefe do Poder Executivo, aos cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não, entretanto, para as que concedem isenções tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentam prazos para o normal recolhimento do tributo etc. Continua a ter iniciativa privativa de tais leis, segundo pensamos, o Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). É que as leis tributárias benéficas, quando aplicadas, acarretam diminuição da receita. Ora, só o Chefe do Executivo – senhor do erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que produzirão nas finanças públicas locais. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. (grifou-se)

Atribui-se ao Executivo a iniciativa de leis dessa espécie tendo em vista ser este o único apto a julgar corretamente a conveniência e a oportunidade de alterações na arrecadação de receita, incluídos os respectivos procedimentos, uma vez que se trata do detentor do conhecimento do cotidiano e das necessidades da Administração Pública, reunindo condições objetivas para aquilatar os efeitos que produzirão nas finanças públicas locais, razão pela qual não se pode proceder às alterações dessa natureza sem a sua expressa anuência.

Observa-se também que o Projeto de Lei acaba por se referir aos procedimentos que serão adotados pelo fisco, inclusive atividades da própria Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN, mostrando-se desarrazoada a interferência do Poder Legislativo na autonomia de gestão dos órgãos do Poder Executivo,



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

sob pena de caracterizar a violação do princípio constitucional da independência e da separação de poderes.

Assim, ante o princípio da supremacia do interesse público, cuja observância deve estar presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública, tem-se como inconteste a inviabilidade de se prosperar com os vícios aduzidos nesta mensagem de veto parcial.

São demasiadamente fortes os vícios contidos nas emendas parlamentares inseridas no Projeto de Lei, os quais inviabilizam a correta e eficiente aplicação da Lei n. 688/96, por expresso conflito com a Lei Complementar Federal n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”, pela prejudicialidade provocada aos serviços públicos do fisco com interferência direta de suas atribuições e concessão de ampla discricionariedade dos contribuintes que não se coadunam com o interesse público e, por fim, pela interferência na estrutura administrativa do Poder Executivo que viola princípio constitucional.

Propõe-se, portanto, o veto parcial em relação aos seguintes dispositivos:

- No artigo 1º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015: § 3º, do artigo 4º; inciso I, do § 1º, do artigo 43; artigo 59-B; artigo 59-C; § 1º, do artigo 61; parágrafo único, do artigo 72; parágrafo único, do artigo 73; § 7º, do artigo 76; e artigo 128.
- No artigo 3º, do Autógrafo de Lei n. 003/2015: § 7º, do artigo 72.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente, com a pronta aprovação do mencionado veto parcial, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.


CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador