PARECER Nº , DE 2008

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA e CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 566, de 2007, que *altera dispositivos do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para regular a cobrança de anuidades pelo Conselho Federal de Contabilidade.*

RELATORA: Senadora **SERYS SLHESSARENKO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 566, de 2007, trata da fixação e da cobrança de anuidades pelos Conselhos Regionais de Contabilidade, de sua atualização, de penalidades, bem assim da concessão de descontos e isenções aplicáveis às anuidades.

Para tanto, são propostas alterações nos arts. 6º, 21, 22 e 27 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, e também o acréscimo, ao mesmo Decreto-Lei, do art. 39-A.

Não foram apresentadas emendas.

O Projeto será, em seguida, apreciado pela Comissão de Assuntos Sociais, em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

A natureza jurídica das entidades de fiscalização profissional tem suscitado controvérsias, com implicação na natureza e respectiva disciplina legal da cobrança de anuidades de seus inscritos ou de taxas pela prestação de seus serviços.

A partir dos anos trinta do século passado o Estado passou a ter maior interferência na fiscalização do exercício profissional do que hoje se denomina *profissões regulamentadas*. A Constituição de 1891 havia previsto o livre exercício profissional. Todavia, a partir da Carta de 1934 o livre

exercício de qualquer profissão passou a ser condicionado à capacidade técnica e outras condições que a lei estabelecesse, ditadas pelo interesse público.

O Estado optou por delegar a função fiscalizadora, criando, por lei, para tanto, pessoas jurídicas consideradas de direito público, com capacidade administrativa. A doutrina se dividiu. Parte as considerava *autarquia* e parte, no máximo, concedia-lhes a natureza de *quase-autarquia*. Com o tempo, ressalvada a Ordem dos Advogados do Brasil, foi-se firmando, quanto a essas pessoas jurídicas, o conceito de *autarquia corporativa*.

A imprecisão jurídico-institucional das entidades transmitia-se às suas rendas. Com o tempo, foi-se clareando o conceito de que as anuidades que cobravam seriam *contribuições para-fiscais*. No entanto, estavam essas contribuições completamente alheias ao controle legislativo: o direito consuetudinário atribuía às entidades fiscalizadoras total liberdade na fixação e cobrança da contribuição, de taxas, de emolumentos e de penalidades pecuniárias.

A Constituição de 1988 não trouxe inovação quanto à natureza jurídica das entidades. Não obstante, a jurisprudência firmou-se definitivamente no sentido de que são elas autarquias: pessoas jurídicas de direito público, instituídas por lei, com autonomia administrativa e financeira, sujeitas ao controle do Estado – mormente do Tribunal de Contas da União.

Tão clara e definitiva essa jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal tisnou de irremediável inconstitucionalidade o art. 58 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 (conversão da Medida Provisória nº 1651-43, de 5 de maio de 1998), pelo qual se intentou atribuir caráter privado aos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas, ainda que *por delegação do poder público, mediante autorização legislativa*.

Com efeito, o Acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6 DF foi meridianamente claro:

> 2. Isso, porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma

> entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

Entre os dispositivos considerados inconstitucionais pela Suprema Corte, ganha destaque o § 4º do art. 58 da mencionada Lei nº 9.649, de 1998, *verbis*:

> § 4º Os Conselhos de Fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes.

Se a natureza jurídica das entidades passara incólume na mudança da ordem constitucional, já quanto à natureza de sua principal fonte de renda, as anuidades, a Constituição de 1988 deu passo importante, incorporando-as no Capítulo Tributário mediante a denominação de *contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas*.

O art. 149 da nova Carta é de extrema clareza, inclusive nas remissões: *compete exclusivamente à União instituir contribuições (...) de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III e 150, I e III (...).*

Não resta mais dúvida. A anuidade cobrada pelas autarquias fiscalizadoras das profissões regulamentadas é, na definição constitucional, *Contribuição de Interesse das Categorias Profissionais ou Econômicas.* Portanto, tributo como qualquer outro dos elencados no Capítulo Tributário.

As remissões constantes do art. 149, que, a rigor, poderiam ser consideradas abundantes, reforçam, entretanto, a vontade do constituinte. A determinação de se observar o art. 146, III, significa que a Contribuição está sujeita às normas gerais do Código Tributário Nacional. No que se refere à observância do art. 150, significa que:

> I – a contribuição deve ser fixada (ou aumentada) por Lei; este é princípio da reserva legal, regra de ouro para todos os tributos;

> II – a cobrança da contribuição não pode alcançar períodos anteriores à lei que a instituiu ou aumentou, nem dentro do mesmo exercício; estes são os princípios da irretroatividade e da anterioridade.

Os arts. 21 e 22 do Decreto-Lei nº 9.295, de 1946, que são objeto do projeto sob exame, haviam instituído e fixado as anuidades passíveis de cobrança pelos Conselhos de Contabilidade. Se estivessem em vigor, estariam perfeitamente enquadrados no regime constitucional ora vigente. Todavia, a legislação posterior findou por revogar tacitamente tais dispositivos, ao atribuir às próprias entidades o poder de fixar os valores de anuidade.

Com efeito, o art. 2º da Lei nº 4.695, de 22 de junho de 1965, prescreve que *ao Conselho Federal de Contabilidade compete fixar o valor das anuidades, taxas, emolumentos e multas, devidas pelos profissionais e pelas firmas aos Conselhos Regionais a que estejam jurisdicionados*.

Portanto, o projeto sob exame tem inteira pertinência, pois tem a finalidade de fazer retornar à legalidade constitucional a cobrança de anuidade pelos Conselhos de Contabilidade, mediante sua instituição e fixação por lei material. Trata-se, na verdade, de restaurar, atualizando valores, a fixação de anuidades que, de forma correta, já era feita pelo Decreto-Lei nº 9.295, de 1946.

Todavia, o projeto reclama aperfeiçoamentos relativos à redação e à técnica legislativa e também relativos à conformação com os parâmetros constitucionais, razão pela qual são apresentadas 4 emendas, ao final, que em sua maioria apenas alteram a redação do projeto, sem alterar o mérito.

Na proposta, o Conselho Federal de Contabilidade é autorizado a fixar a anuidade, multas e taxas até um máximo estabelecido em lei (máximo que é reajustado anualmente pelo INPC).

Sucede que essa fórmula não contorna a inconstitucionalidade, já declarada pela Suprema Corte, de autonomia da entidade para instituir Contribuição. Essa autonomia fere o princípio da reserva legal. Somente a lei pode instituir e aumentar tributo. Além disso, a competência legislativa é indelegável.

Desta forma, optou-se por fixar objetivamente o valor das anuidades, que serão automaticamente corrigidas a cada ano pela aplicação do

índice INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Igualmente, é fixado o valor da taxa pela prestação de serviços. O Conselho Federal de Contabilidade fica autorizado a reduzir e restaurar, em norma de aplicação geral, os valores assim fixados. Essa delegação, em outros casos, tem sido atribuída ao Poder Executivo, sem qualquer impugnação quanto à constitucionalidade.

III – VOTO

Em decorrência de todo o exposto, o VOTO é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 566, de 2007, na forma das seguintes emendas que apresenta:

EMENDA Nº 1– CCJ

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 566, de 2007, a seguinte redação:

"**Art. 1º** Os arts. 6º, 21, 22 e 27 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passam a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 6º .....

.....

f) reduzir e restabelecer o valor da anuidade de que tratam os arts. 21 e 22 deste Decreto-Lei;

g) estabelecer gradação de multa por infração a dispositivos deste Decreto-Lei, observado o disposto no art. 27;

h) estabelecer gradação e especificação da taxa de que trata o art. 22-C. (NR)'

'**Art. 21**. Os profissionais inscritos nos Conselhos Regionais de Contabilidade ficam obrigados ao pagamento de anuidade, no valor de:

I – trezentos e quinze reais; se Contador;

II – duzentos e oitenta e quatro reais, se Técnico em Contabilidade.

.....

§ 2º A anuidade paga após a data estabelecida no parágrafo primeiro deste artigo será acrescida de multa de dois por cento e de juros de mora de um por cento ao mês ou fração.(NR)'

‘**Art. 22.** As pessoas jurídicas prestadoras de serviços contábeis de qualquer tipo ficam obrigadas ao pagamento de anuidade ao Conselho Regional da respectiva jurisdição, segundo a seguinte escala de valores em razão do quantitativo total de sócios, colaboradores e empregados:

I – até dez pessoas, trezentos e quinze reais;

II – de onze a vinte pessoas, quatrocentos e dezenove reais;

III – de vinte e uma a cinqüenta pessoas, novecentos e quarenta e dois reais;

IV – de cinqüenta e uma a cem pessoas, um mil, quatrocentos e treze reais;

V – de cento e uma a duzentas pessoas, um mil, novecentos e dezoito reais;

VI – acima de duzentas pessoas, quatro mil, quinhentos e trinta e três reais.

§ 1º A anuidade deverá ser paga até o dia 31 de março, aplicando-se, para os pagamentos após essa data, o disposto no § 2º do art. 21.

..... (NR)’

‘**Art. 27.** A infração a qualquer dispositivo deste Decreto-Lei implicará a imposição de multa pecuniária de, no mínimo, uma vez e, no máximo, dez vezes o valor da anuidade relativa ao ano em que foi cometida a infração, segundo gradação estabelecida pelo Conselho Federal de Contabilidade em razão da gravidade e da reincidência da falta.(NR)’”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 566, de 2007, a seguinte redação:

“Art. 2º O Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos arts. 22-A, 22-B e 22-C, com a seguinte redação:

‘**Art. 22-A**. O valor das anuidades fixado nos arts. 21 e 22 será atualizado, anualmente, mediante a aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por outro índice que venha a sucedê-lo.’

‘Art. 22-B. O Conselho Federal de Contabilidade poderá reduzir e restabelecer o valor da anuidade de que tratam os arts. 21 e 22, mediante ato de aplicação universal, inclusive em razão de critérios que beneficiem profissionais hipossuficientes e idosos.’

‘**Art. 22-C.** Os serviços prestados pelos Conselhos de Contabilidade serão remunerados mediante o pagamento de taxa no valor de duzentos e oitenta e quatro reais.

Parágrafo único. O Conselho Federal de Contabilidade poderá reduzir e restabelecer o valor da taxa de que trata o *caput*, inclusive fazendo sua gradação e especificação, mediante critérios baseados no custo potencial de cada serviço.’”

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se ao Art. 3º do PLS nº 566, de 2007, a seguinte redação:

“**Art. 3º** Fica revogado o art. 2º da Lei nº 4.695, de 22 de junho de 1965.”

EMENDA Nº 4 – CCJ

Suprimam-se os arts. 4º a 6º do PLS nº 566, de 2007, renumerando-se o atual art. 7º para art. 4º.

Sala da Comissão, 05 de março de 2008.

Senador MARCO MACIEL, Presidente

Senadora SERYS SLHESSARENKO, Relatora