

Comentário à Margem do Projeto de Lei
N.º 4.007-62

PAULO CORIOLANO TUNIS VIANA
Faculta a arrecadação de tributos federais por
intermédio de estabelecimentos bancários.

COMO bem afirmou, em recente pronunciamento, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o Brasil atravessa, no presente momento, a fase mais aguda das sucessivas e sérias crises por que ultimamente vem passando, crises que afetam tôda a estrutura nacional, ocasionando perturbações nos diversos setores básicos da vida brasileira, seja no campo econômico, como no social, político e educacional, criando, assim, um clima de insegurança e confusão generalizadas, tendente a pôr em risco a própria integridade da Nação.

Conquanto estejamos pessoalmente convictos de que essa insegurança e inquietação, que a todos dominam, sejam muito mais de natureza psicológica que prôpriamente sociológica ou político-social, a remoção de semelhante crise inclui também, a nosso ver, medidas de superfície, que propiciem à coletividade brasileira melhores condições de existência.

Partindo do pressuposto de que, pelo menos teòricamente, o Brasil se constitui, politicamente, num *Estado de Direito*, isto é, se acha organizado, funciona e se desenvolve sob a égide da lei, chegaremos à conclusão — servindo-nos do símile sugerido pelo organismo filosófico — de que para se diagnosticar, com a desejável precisão, a natureza e extensão das perturbações por que presentemente passa o País, ter-se-á que proceder a um detido exame do organismo enfêrmo, analisando, principalmente, o complexo de leis que presidem à sua existência e desenvolvimento, especialmente as que maior influência podem exercer sôbre a integridade orgânica do todo.

Com efeito, se atentarmos para o fato de que, num organismo vivo qualquer — e a existência humana coletiva o é em tôda a sua plenitude — encontramos, primordialmente, os aspectos estático, dinâmico e mecânico, correspondentes aos modos de ser do órgão, da função e da norma; e sabendo-se que esta é que

regula, tanto a existência do órgão com o seu funcionamento, infere-se, daí, a importância capital que o fator *legislação* assume na economia total da vida de um país.

Sendo a lei o meio de ação que orienta os agentes públicos, nas suas diversificadas atividades em que se integra a existência do organismo estatal, encontra-se na adoção de normas sãbiamente estabelecidas a chave para a solução do problema do bom funcionamento do sistema.

A dificuldade está, porém, na rigorosa adequação da regra social aos fins em vista, o que exige do legislador, não somente o completo conhecimento dos fatos a disciplinar, como principalmente a necessária serenidade de espírito, que lhe garanta a total isenção de ânimo e ausência de ambição pessoal ou de grupos, de modo a afastar as distorções facciosas e de favoritismo a uns, em detrimento de outros, condições morais essas um tanto raras na nossa época, tumultuada que é por influências negativas de toda ordem, que não vêm a pêlo mencionar, por serem demasiado evidentes, circunstância que vem confirmar a opinião de que as crises sociais e políticas, em última análise, são de natureza psicológica, tendo a sua origem na desordem dos espíritos.

Temos a considerar, também, a importância de que se reveste para o interesse público, a maneira mais ou menos correta por que a norma legal é executada, porquanto para completar a lei existem as vontades, acontecendo, não raro, que preceitos justos e bem formulados são lamentavelmente deturpados na sua interpretação, pela solécia de advogados chicanistas concluidados com juizes inescrupulosos ou mal avisados, cuja nefasta mancebia vem ocasionando fundas sangrias nos dinheiros públicos, como se tem verificado, através da indústria espúria dos mandados de segurança, impetrados, a mancheias, em favor de grupos de servidores públicos, induzidos a reivindicar, na maioria das vezes, pretensos direitos, firmados em sofismas grosseiros, que somente interesses inconfessáveis podem justificar.

Como exemplo de deformação deliberada do sentido exato do texto legal, citamos o preceito constitucional baseado no princípio de isonomia, segundo o qual todos são iguais perante a lei, donde se deduz, como consectário imediato, a norma declaratória de que, no âmbito do Estado, se atribui igual remuneração a funções iguais de cargos diferentes, princípio e norma esses que por serem justos e equitativos, denotam, por isso mesmo, elevado nível de consciência jurídica da coletividade que os consagrou no corpo de leis que regem seus destinos. Não obstante, estes mesmos preceitos são talvez os mais invocados por aquêles que se servem, abusivamente, do valioso remédio jurídico, de que se constitui o instituto do mandado de segurança, para a defesa de seus mesquinhos e duvidosos interesses particulares.

Por conseguinte, a reforma da máquina administrativa federal, em geral, e da fazendária em particular, de modo a pôr cõbro ao caos em que se acham colocadas, se resume, õbviamente, na total revisão da vigente legislação a elas pertinente, e na rigorosa vigilância, quando se trate da aprovação de novas leis, que modifiquem o sistema existente, a fim de evitar que inovações apressadas, manifestamente subversivas da ordem atual, instituídas em interêsse de grupos, venham perturbar a harmonia do conjunto.

Feitas essas considerações preliminares, intentaremos, agora, o exame, tanto quanto possível completo, do Projeto nº 4.007-62, focalizando, uma por uma, tõdas as consequências e implicações, decorrentes das medidas por êle adotadas.

Começaremos por notar que a função de arrecadar as rendas públicas não é tarefa simples, como pode parecer a uma análise superficial. Muito ao contrário, ela assume, invariavelmente, características de peculiar complexidade, que a faz diferir, inteiramente, da cobrança comum, exigindo, por isso, uma técnica própria, no seu processamento, de que sòmente um órgão especializado se pode encarregar, satisfatõriamente. Disto nos capacitaremos, de imediato, se atentarmos para a diversificada legislação fazendária, a começar pela Lei Orçamentária da União, com todo o seu cortejo de leis da receita e despesa, de que é síntese, e de cujas determinações o órgão arrecadador tem a atribuição de executar, sem se falar no intrincado Regulamento de Contabilidade Pública da União, a cujo sistema de normas rígidas se acha adstrita a função de arrecadar os tributos federais. Acrescente-se a isso o cumprimento de uma copiosa variedade de ordens de serviço expedidas, constantemente, através de atos administrativos diversos, relativos ao funcionamento dos órgãos arrecadadores, no que diz respeito à escrituração das rendas arrecadadas; à guarda e movimentação dos valores em poder da exatoria; aos recolhimentos de saldos da arrecadação, etc., e teremos, assim, uma idéia geral, acêrca das principais funções cometidas ao exator federal, sem se considerar a parte referente à preparação e julgamento (em alguns casos) de processos fiscais; expediente, correspondência e registro de papéis entrados e saídos; contrõle do pessoal e material de consumo e permanente da coletoria; sua locação e instalação; além da função supletiva de fiscalização, no âmbito de sua jurisdição. Por essa razão, em se tratando de função especializada, é que se exige seja exercida por agentes também especializados, normalmente habilitados em concurso, depois de adequada preparação para essa carreira. Também por isso é que não se pode, de boa mente, senão por ato arbitrário, excluir a ação do exator, bem assim a do agente fiscal, como elemento intermediário da relação entre o contribuinte e o Erário.

ou Tesouro Público, sem que dessa omissão não ocorram grandes danos para ambos, sendo fato comprovável, até historicamente, a imprescindibilidade da função pública do exator, quer nos Estados modernos como nos da antiguidade, em virtude de corresponder a uma necessidade real da sociedade politicamente organizada, que se mantém através da arrecadação de contribuições das pessoas que a constituem.

Dentre as mencionadas *normas rígidas*, a que está sujeita, no nosso sistema, a função de arrecadar as rendas federais, se incluem as relativas à *fiança*, prestada pelo exator, para garantia da boa exação, no cumprimento de suas atribuições, como gestor de bens e valores públicos, bem como à *tomada de suas contas*, que lhe é imposta pela lei, através do órgão competente — o Tribunal de Contas — que as julga, depois de submetidas a rigoroso e permanente controle, a cargo das respectivas Delegacias Fiscais, onde se processam, para, afinal, serem encaminhadas àquele órgão julgante.

Incluimos, igualmente, entre as citadas regras inflexíveis, a que se subordina o exator, no exercício de suas funções, as que dizem respeito aos prazos de recolhimento de saldos de arrecadação, rigor que de resto se observa acerca de tudo que se refira a valores, sob a responsabilidade da exatoria. Por força de numerosas normas disciplinadoras da matéria, esses recolhimentos, em regra, são diariamente efetuados, diretamente, ao Banco do Brasil, que os credita à conta da União, ou são feitos por intermédio das Delegacias Fiscais, a que está subordinada a coletoria, obedecendo tais recolhimentos, em casos de prazos mais dilatados aplicáveis a exatorias de arrecadação inexpressiva, a tabela fixada pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitos a severas penalidades os que descumprirem semelhantes determinações.

Nestas condições, é-nos lícito indagar, se se pode transferir, como por um passe de mágica, através de uma lei sumaríssima e lacunosa, função estatal tão complexa, como a de arrecadar rendas públicas, aos estabelecimentos bancários, organizações comerciais que têm por finalidade atribuições inteiramente diversas das que se lhes quer impor, sem que dessa medida não advenham graves danos, tanto para os supostos favorecidos, que são os próprios bancos, como para os contribuintes, e, principalmente, para o Tesouro Nacional?

Certamente, os promotores da medida tiveram em mente outra intenção que não a de resolver o problema da melhoria da arrecadação das rendas federais, tal é a falta de objetividade com que foi encarada a questão, a menos que tenha sido fruto de uma iniciativa inconseqüente e, daí, sua mal elaboração.

Para fundamentar esse pressuposto, passaremos a examinar, artigo por artigo, o texto do Projeto de lei em aprêço. Antes,

porém, trancreveremos, na íntegra, a justificação, constante da Exposição de Motivos nº 257, de 2-3-62, do Ministério da Fazenda, referente ao documento que estamos examinando, concebida nos seguintes têrmos:

"7º Projeto: Faculta a arrecadação de Tributos federais por intermédio de estabelecimentos bancários e dá outras providências".

"41. De acôrdo com os planos de dinamização dos serviços dêste Ministério, êste Projeto objetiva facilitar sobremaneira os serviços de arrecadação dos tributos que comportam a sua entrega a entidades estranhas às repartições oficiais".

"42. Essa providência legislativa, com efeito, trará indiscutíveis vantagens, tanto para o Erário Público, pelo melhor desembaraço dos seus serviços, como para os contribuintes, pela maior possibilidade de atendimento de seus encargos, sem grandes sacrifícios".

"43. Êsse critério foi pôsto em prática, com enorme êxito pelo Govêrno do Estado de São Paulo e pela Prefeitura da Cidade de São Paulo, e, recentemente, a Associação Comercial do Estado de Minas Gerais sugeriu, oficialmente, ao Gabinete Civil da Presidência da República, fôssem os bancos sediados naquele Estado autorizados a arrecadar as cotas do "Impôsto de Renda", considerando os benefícos que essa medida traria à coletividade mineira".

"44. Outrossim, o sistema ora previsto constitui uma modalidade de colaboração das entidades privadas com o Poder Público, o que merece ser estimulado".

Como se vê, a justificação transcrita não podia ser mais lacônica, deixando sem explicação ou esclarecimento, como comprovaremos, a seguir, ao comentar o teor do Projeto, o conteúdo de qualquer dos artigos que o compõem, laconismo que se torna tanto mais reprovável quando se consideram as sérias conseqüências e repercussões que uma tal medida ocasiona, no sistema arrecadador federal e na própria organização bancária do País.

Passando, agora, ao exame detalhado do texto do referido esboço de lei, visando a alcançar o seu verdadeiro significado, começaremos por transcrever o seu art. 1º, que diz o seguinte:

"Art. 1º Poderão ser autorizados a arrecadar tributos federais, a juízo do Ministério da Fazenda e pela forma a ser estabelecida em regulamento, além do Banco

do Brasil S. A. e das Caixas Econômicas Federais, os estabelecimentos bancários admitidos à Câmara de Compensação do mencionado banco, que tenham capital integralizado e reservas livres, em montante não inferior a cinquenta milhões de cruzeiros (Cr\$ 50.000.000,00) e que não possuam obrigações na Caixa de Mobilização Bancária”.

Está claro, portanto, que este dispositivo legal estabelece que todos os tributos federais podem ser arrecadados pelos estabelecimentos bancários particulares, inscritos na Câmara de Compensação do Banco do Brasil S. A.; que tais estabelecimentos devem ter capital realizado e reservas disponíveis, no montante não inferior a Cr\$ 50.000.000,00; e que não possuam efeitos passivos, em favor da Caixa de Mobilização Bancária. A última parte deste artigo, como deixa transparecer, diz respeito à segurança, que os bancos devem oferecer, para que lhes seja cometida a função de arrecadar, o que, a nosso ver, deixa a desejar, pela sua precariedade. Em primeiro lugar, porque não representa uma garantia real, vinculada, especialmente, à responsabilidade de arrecadar as rendas públicas, tal como um valor dado em fiança ou caução, ou mesmo um seguro de fidelidade funcional; e em segundo lugar, porque a soma indicada se torna ridícula, diante do movimento diário de uma Recebedoria, ou mesmo de algumas das grandes Coletorias, cuja arrecadação excede, não raro, a dezenas, e até centenas de vezes àquele montante.

Também releva considerar, de passagem, a circunstância de que esta faculdade concedida aos Bancos, para arrecadarem impostos federais, poderá suscitar questões insuperáveis, na ocorrência de casos de quebra de sigilo, que a lei impõe na taxação e cobrança de tributos diretos, bem assim na aplicação de penalidades fiscais, o que importaria em sérios embaraços e inconvenientes para o Fisco.

O próprio fato de se atribuir a entidades estranhas ao Ministério da Fazenda, sujeitas, elas mesmas, às leis fiscais, função privativa das repartições fazendárias, constitui por si só ato extremamente ruinoso à ordem preexistente. A adoção de semelhante medida não poderá resultar, senão, em comprometer, mais ainda, o prestígio e conceito, de que gozam as repartições arrecadadoras federais, por representar um atestado vivo de incapacidade, no cumprimento de suas atribuições. Importa, igualmente, numa deplorável prova de inépcia de seus responsáveis, significando uma humilhante capitulação, diante do problema da recomposição do aparelho arrecadador federal, que para ser solucionado, embora apresente dificuldade, bastaria apenas a boa vontade de seus dirigentes e a necessária coordenação de esforços nesse sentido. A

êste respeito, relembramos que a Diretoria das Rendas Internas, através de vários pronunciamentos decisivos, vem, de algum tempo a esta parte, pugnando, tenazmente, para persuadir as altas autoridades fazendárias da conveniência e necessidade de se promover, o quanto antes, a uma reforma radical na estruturação do aparelho arrecadador, tendo mesmo fornecido as coordenadas em que ela se deve basear, cujos pontos fundamentais, de que temos razoável conhecimento, deixam de ser aqui mencionados, para não alongar demasiadamente êste comentário, e mesmo porque já o fizemos, amplamente, em outras oportunidades.

Examinemos, agora, o art. 2º do Projeto, assim redigido:

“Art. 2º A autorização a que se refere o artigo anterior será dada sem ônus para o Tesouro Nacional, excetuadas as despesas decorrentes dos impressos necessários à sua execução”.

Traduzindo-o em outras palavras, êste dispositivo preceitua que o Tesouro Nacional fornece os impressos necessários à arrecadação dos impostos pelos bancos particulares, ou os indeniza dos gastos correspondentes, sendo, porém, gratuitos os serviços de arrecadação pròpriamente dita.

Não fôssem os estabelecimentos bancários entidades comerciais de intuito econômico, e sim organizações filantrópicas ou de beneficência, e não seria de todo estranhável a gratuidade da prestação de serviço, que a lei estabelece como condição para que sejam êles autorizados a arrecadar os impostos federais. Mas, ainda que os bancos ostentassem a característica de beneficentes ou altruístas, nem assim deixaria de causar espécie essa maneira de dispor a matéria, pois a lei que institui o regime jurídica do serviço público federal — o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União — veda, expressamente, no seu artigo 4º, a prestação de serviços públicos gratuitos.

Deve haver, portanto, algum propósito encoberto neste dispositivo, que a justificação acima transcrita não desvendou, intenção que certamente pode ser revelada, com a interpretação combinada dêste artigo com o seguinte, que está assim redigido:

“Art. 3º Os estabelecimentos bancários autorizados a arrecadar tributos federais serão obrigados a recolher ao Banco do Brasil S. A. o produto da arrecadação efetuada por seu intermédio, nos seguintes prazos:

I — Arrecadação do 1º (primeiro) ao 10º (décimo) dia, inclusive, até o dia 15 (quinze);

II — Arrecadação do 11º (décimo primeiro) ao 20º (vigésimo) dia, inclusive, até o dia 25 (vinte e cinco);

III — Arrecadação do 21º (vigésimo primeiro) ao último dia do mês, até o dia 5 (cinco) do mês seguinte”.

O modo como dispõe este artigo, quanto aos prazos em que deve ser recolhido o produto dos impostos federais, arrecadados por intermédio dos bancos particulares, deixa transparecer, claramente, o objetivo visado pelo Projeto em aprêço.

Muito significa, sem dúvida, que enquanto os saldos de arrecadação das rendas da União, através das exatorias federais, cujos servidores prestam fiança para exercerem suas funções, são recolhidos, diàriamente, ao Banco do Brasil, em virtude, como dissemos, de rigorosas determinações, constantes de variada legislação sobre a matéria, fácil de ser compulsada, aos bancos particulares, por uma inexplicável liberalidade do Projeto, é facultado reter em seus cofres o produto arrecadado, até quinze dias, o que lhes permitiria, sem qualquer ônus de sua parte, acumular em seu poder vultosas somas pertencentes ao Tesouro Nacional, sem que para isso tenha que oferecer qualquer espécie de garantia real.

Não se necessita, pois, ser dotado de perspicácia ou acuidade extraordinárias, para se perceber, claramente, o intuito colimado pelo Projeto em aprêço, que outro não é senão o de propiciar aos estabelecimentos bancários particulares, por esse meio, a formação de avultado encaixe, renovado, permanentemente, à custa dos dinheiros públicos, sem nenhum risco, garantia ou despesa, por parte daqueles que dêle se beneficiarão.

Se considerarmos, por outro lado, que a lei obriga a todos os estabelecimentos bancários existentes no País, a manter em Caixa numerário correspondente a certa proporção dos depósitos a prazo e à vista, para garantia dos saques eventuais, à conta das quantias depositadas, a medida preconizada neste Projeto de lei, propiciando a criação de encaixe fictício, às expensas do Erário Público, constitui disposição altamente prejudicial, não sòmente aos legítimos interesses da Fazenda Nacional, mas os da própria Nação, por ser profundamente anárquico e perturbador do sistema financeiro do País, seja público ou privado.

Eis aí o aspecto mais grave em que se apresenta a questão, que sem se levar em conta todos os outros lados negativos acima apontados, bastaria por si só para inquinar de vício todo o documento, tornando-o irremediavelmente inapto aos fins em vista.

Eximimo-nos de prosseguir apontando outros inconvenientes, que antevemos na aprovação do Projeto de que se trata, para

não extender em excesso êste nosso pronunciamento, deixando sem comentário os dois últimos artigos dos cinco que o compõem, por dizerem respeito, apenas, a data em que a lei correspondente entraria em vigor e o prazo em que seria baixado o respectivo regulamento.

Esforçamo-nos por reunir, com tôda a clareza e exatidão, de que somos capazes, os principais dados reais que, a nosso ver, estão compreendidos na questão examinada, deixando ao alto descortino das superiores autoridades, que a terão de decidir, o fazê-lo com sabedoria, equilíbrio e serenidade, tendo em vista o bem comum.