

Concurso Prêmio FENAFIM - 2019

Conselhos de Contribuintes Municipais: aliados à Democracia

SUMÁRIO: 1 Introdução - 2 Uma discussão acerca da Democracia e Política Pública - 3 A importância dos Conselhos de Contribuintes Municipais para o aprimoramento da Democracia - 4 O Conselho de Contribuintes do município de Teresina - 5 Conclusão - 6 Referências

RESUMO

O presente artigo realiza uma análise institucional do Conselho de Contribuintes, no sentido de formar um acervo de dados empíricos para subsidiar o debate acadêmico e político sobre o tema. Possui como premissa o fato de que a atuação desses órgãos contribui para o fortalecimento da democracia, bem como de que são indicadores da maturidade da mesma uma vez que possuem a função de inibir ações ilegais do Estado na esfera tributária, e garantir a justiça fiscal. A metodologia utilizada foi do tipo bibliográfica e documental.

Palavras-chave: conselho de contribuintes; legalidade; justiça fiscal; democracia; gestão pública.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 aderindo às ideias de Montesquieu acolheu a tripartição de poderes, prevendo atribuições específicas para o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, para atenuar a rigidez intrínseca dessa teoria, adotou o sistema de freios e contrapesos, segundo o qual cada Poder além de desempenhar as competências que lhe foi constitucionalmente atribuída, também exerce, atipicamente, competências próprias dos demais Poderes.

Assim, quando o Poder Executivo exerce a função jurisdicional em um processo administrativo para a solução de uma controvérsia entre a Administração e os administrados, assume parcela da competência do Poder Judiciário. Nesse sentido, caso não houvesse essa instância recursal na esfera administrativa, implicaria no aumento da demanda pelo já assoberbado Poder Judiciário, diminuindo a eficiência estatal e prejudicando o atingimento de direitos e garantias dos cidadãos.

Pelo fato de o Estado exercer sua soberania através da exigência, compulsória, de tributos, mister se faz que o cidadão-contribuinte tenha a seu dispor todas as garantias de ampla defesa. Uma das maneiras de assegurar essa ampla defesa é garantir que o contribuinte não esteja submetido a uma decisão definitiva de uma única autoridade, conhecida por instância única.

Partindo desta premissa, surge a figura dos conselhos de contribuintes, órgãos coletivos de recursos administrativos em segunda instância. Eles são essenciais para assegurar o acesso à justiça fiscal na medida em que propiciam ao contribuinte o direito de petição, assegurado de forma ampla aos cidadãos pela Carta Magna.

Por ser um órgão colegiado, sua decisão é composta da soma das contribuições individuais dos conselheiros. A decisão tende a ser a mais justa possível, uma vez que possui representatividade, com participação de servidores da área tributária e de representantes dos contribuintes, estes indicados pelos órgãos representativos das classes produtoras (comércio, indústria, etc.).

A atuação dos Conselhos de Contribuintes é um forte indicador da maturidade democrática do Estado, uma vez que permite que suas decisões sejam revistas. Na esfera tributária, onde o imperativo arrecadatário é proeminente, o papel desses conselhos se mostra fundamental para o regime democrático.

Os conselheiros não estão no Conselho para decidir questões tributárias em favor dos seus representados, mas para garantir decisões justas. Por isso, o amplo debate com um exame exaustivo das questões julgadas e a tomada de decisões imparciais e tecnicamente fundamentadas geram confiança nos contribuintes e garantem a justiça fiscal.

O presente artigo se divide 3 seções, além da introdução e conclusão, e tem por objetivo realizar uma análise institucional do Conselho de Contribuintes, tendo como

argumento central a premissa de que esses órgãos contribuem para o fortalecimento da democracia, uma vez que possuem como função inibir ações ilegais do Estado na esfera tributária, e garantia da justiça fiscal.

Não temos a pretensão de exaurir a discussão sobre o assunto, apenas de chamar a atenção para a importância do conselho de contribuintes, enquanto um órgão colegiado de julgamento administrativo, em segunda instância, de controvérsias tributárias municipais, para o atingimento da justiça fiscal, legalidade, impessoalidade e transparência na administração pública. Para isso foi utilizada a metodologia bibliográfica e documental, estudando artigos, legislações e publicações sobre conselho de contribuintes, políticas públicas e democracia.

2. Uma discussão acerca da Democracia e Política Pública

Partimos da premissa de que a atuação dos Conselhos de Contribuintes Municipais é uma forma de garantir a participação popular (cidadão-contribuinte) na Gestão Pública e, portanto, um fator de fortalecimento da democracia. A gestão municipal engloba políticas públicas municipais, finanças municipais, recursos humanos entre outros. Entenderemos os principais conceitos e discussões acerca de democracia e políticas públicas para, posteriormente, aprofundarmos a discussão sobre Conselhos de Contribuintes Municipais.

Existem muitas definições acerca da democracia, usaremos a abordagem gradativa de regime democrático apresentada por Diamond e Morlino, pois análises feitas por eles demonstraram que a consolidação da democracia ocorre em graus distintos. Nesse sentido, segundo Menezes (2016, p. 144-145) apud Diamond e Morlino (2005):

A definição sobre a qualidade da democracia apresentada por Diamond e Morlino (2005) tem sido a mais difundida pelos estudiosos

do tema, para a operacionalização e medição do que seria uma boa democracia. Os autores iniciam o argumento considerando que uma democracia com qualidade seria aquela que provesse aos seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas e com governantes que atuem de forma legítima, de acordo com a lei. A partir desta definição, Diamond e Morlino (2005) identificam oito dimensões, segundo a qual a qualidade da democracia pode variar. As cinco primeiras são caracterizadas como procedimentais, a saber: o primado da lei, participação política, a competição política e a *accountability* horizontal e vertical. O ponto central dessas dimensões consiste no fato de que em uma democracia, as instâncias participativas devem ir além da disputa eleitoral, com a participação de uma sociedade civil ativa e mobilizada que compartilhe das decisões públicas junto com os políticos eleitos e a burocracia.

Outras duas dimensões são apresentadas pelos autores referem-se ao conteúdo da democracia, são elas: primeiro, o respeito pelas liberdades civis e os direitos políticos e, segundo, a progressiva igualdade política. (MENEZES, 2016, p. 144-145)

As políticas públicas estão presentes no dia-a-dia da sociedade, uma vez que podem ser traduzidas nas ações estatais voltadas a solucionar problemas socialmente relevantes. Desse modo, uma decisão que envolva a esfera tributária, também pode ser analisada e entendida com o espectro das políticas públicas.

Conforme explica Menezes; Agum e Riscado (2015) a origem da Política Pública data da primeira metade do século XX nos Estados Unidos da América, podendo ser compreendida enquanto área de conhecimento acadêmica inicialmente vinculada à Ciência Política e posteriormente como uma disciplina multidisciplinar. Sobre esse assunto, podemos ter o seguinte entendimento conceitual:

Resguardando o risco de soarmos simplistas, pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no mundo real. (MENEZES; AGUM; RISCADO, 2015, p. 130, grifos do autor)

Para uma análise mais aprofundada das Políticas Públicas, é útil reconhecer sua tipologia, na medida em que a identificação da forma de classificação do conteúdo da

política pública facilita a compreensão das suas diretrizes, objetivos e metas. “Como toda tipologia, existe o risco de reducionismo, no entanto ela tem se mostrado uma eficiente maneira de analisar as políticas públicas.” (MENEZES; AGUM; RISCADO, 2015, p. 137)

Conforme Lowi (1972), existem quatro tipos de políticas públicas, regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva, que não devem ser analisadas de maneira isolada.

De forma sucinta, a Política Regulatória pode ser compreendida como a política que visa estabelecer padrões para os agentes públicos e privados. A regulação de serviços de utilidade pública como energia e telecomunicações são exemplos dela.

A Política Distributiva pode ser caracterizada como aquela que concentra benefícios em um grupo de indivíduos em detrimento de outros. A previdência social é um exemplo de política distributiva na medida em que a sociedade subsidia o custo dos benefícios concedidos com aposentadorias a trabalhadores rurais e pessoas com deficiência, dentre outros.

No que tange a Política Redistributiva, esta pode ser entendida como uma política de soma zero, pois os custos do benefício concedido a uma categoria são pagos por outras. Políticas de incentivo fiscal são exemplos do modelo redistributivo. A desoneração de um setor da economia geralmente vem acompanhada de aumento de arrecadação de outros segmentos.

Por fim, as Políticas Constitutivas são compreendidas como metas maiores a serem seguidas pelo governo. Elas servem como princípios norteadores das demais ações governamentais.

Aprofundando o entendimento sobre Políticas Públicas, mister se faz abordar o ciclo delas. Em outras palavras, as fases, a dinâmica ou o processo de formação das políticas públicas. Nesse sentido,

É preciso frisar que assim como as tipologias, o ciclo da política pública não pode ser entendido de maneira linear e como um corpo organizado, seguindo necessariamente uma sequência cronológica. Por vezes, se não na maioria das vezes, as fases do ciclo se encontram desconectadas ou alternadas, não configurando o esquema harmônico por hora apresentado. (MENEZES; AGUM; RISCADO, 2015, p. 139)

Utilizando um entendimento cronológico, a primeira fase do ciclo constitui a identificação do problema, que deve ser socialmente relevante, a segunda fase é a formação da agenda, que se traduz na escolha de temas considerados importantes em determinado momento. Na terceira fase, normalmente, são elaborados programas e estratégias de ação, ou seja, é o estabelecimento do que será abordado ou contemplado dentro de um problema. Esta fase é conhecida como formulação de alternativas.

Após identificar o problema, incluí-lo na agenda e estabelecer alternativas para enfrentá-lo, a quarta fase é a tomada de decisão de implementar uma política pública. Sobre esse assunto, Lindblom (1977) se afasta do modelo racionalista, por valorizar o elemento político em detrimento do técnico, optando pelo modelo incremental. Portanto, uma política pública, ainda que técnica, será confrontada com questões políticas. "...dada a presença de forças políticas constantes, a solução escolhida não será sempre a melhor opção, mas a politicamente possível naquele dado momento." (MENEZES; AGUM; RISCADO, 2015, p. 142)

Após decidir implementar a política pública, entra em ação a fase de implementação da mesma, que consiste em colocar em prática o que foi decidido. Por fim, uma das fases mais importantes do ciclo de políticas públicas, se não a mais importante, é a avaliação. Nesta fase são criados parâmetros avaliativos, formas de

medir o desempenho das políticas implementadas para identificar se estão funcionando ou não, em outras palavras, se o problema foi resolvido ou, pelo menos, minorado.

Além de ser uma fase crítica, pela dificuldade de mensuração, a avaliação é importante na medida em que gera informações capazes de auxiliar os responsáveis pelas políticas públicas a decidir pela continuação, reestruturação ou mesmo extinção das mesmas.

Após a compreensão conceitual de política pública, mister se faz entender a gestão pública, cujo significado abrange diversas áreas, e em especial, políticas públicas, mas também, recursos humanos, finanças públicas, entre outras. Sobre esse assunto, o Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Piauí, uma das entidades que compõe o Conselho de Contribuintes do Município de Teresina, afirmou:

O Conselho Municipal de Contribuintes visa garantir a participação popular na gestão pública para um melhor atendimento à população. É um instrumento de aproximação entre a Administração Pública Fazendária e o Contribuinte, possibilitando meios de discussão e averiguação do lançamento tributário exercido pelo Município, assegurando o contraditório e garantindo o pleno exercício da condição Cidadão-Contribuinte. (CRCPI, 2017, online, grifo nosso)

3. A importância dos Conselhos de Contribuintes Municipais para o aprimoramento da Democracia

A partir da definição conceitual de democracia adotada por nós, é possível relacionar a dimensão da participação ao papel exercido pelos Conselhos de Contribuintes, pois, nas palavras de Menezes (2016, p.145), é através da dimensão da participação que “(...) o regime democrático deve garantir um alto grau de participação dos cidadãos nas eleições e nas decisões públicas. Os indivíduos devem

participar de forma ampla. Além do voto, devem participar de conselhos deliberativos, (...) etc.”

Além da dimensão acima citada, outras duas se relacionam direta ou indiretamente com a missão desempenhada pelos Conselhos de Contribuintes, a dimensão da igualdade e da responsividade.

A dimensão da igualdade, por defender um patamar mínimo de equidade entre os cidadãos para a qualidade da democracia, se coaduna com a postura de decisão em segunda instância desempenhada pelo Conselho de Contribuintes, com participação entre membros do fisco e da sociedade civil.

A dimensão da responsividade, segundo Menezes (2016) se relaciona ao atendimento do governo às demandas e expectativas dos cidadãos, através de políticas públicas e das instituições e está amplamente relacionada a dimensão já citada da participação. A responsividade pode ser alcançada, também, através da atuação do Conselho de Contribuintes, uma vez que a partir dos debates e deliberações deste órgão, controvérsias tributárias dos contribuintes são sanadas com maior participação dos mesmos, transparência e justiça fiscal.

Nesse sentido, em que pese o fato de as decisões do Conselho de Contribuintes “somente produzem efeitos sobre os respectivos processos objeto de julgamento e não vinculam as autoridades julgadoras de primeira instância, nem os AFRM, no exercício de suas atividades.” (TERESINA, 2016, online), o Código Tributário do Município de Teresina - CTM estabelece em seu artigo 566 que “O Conselho de Contribuintes editará súmulas em sessão plenária, condensando suas reiteradas decisões proferidas no processo administrativo tributário, com efeito meramente informativo (...)” (TERESINA, 2016, online, grifo nosso). Além de sumular sua jurisprudência, o Conselho também sugere alterações na legislação tributária do

Município, atuando, direta ou indiretamente, na formulação de lei, jurisprudência e doutrina.

Para compreender a importância da atuação deste órgão, mister se faz saber o conceito de doutrina, que pode ser entendida enquanto a:

Reunião daquilo (ideias, opiniões, pensamentos, pontos de vista etc.) que é utilizado como base para formulação de teorias (exame ou análise) no âmbito jurídico; regra que, resultante de uma interpretação, é utilizada como padrão no exercício prático de uma lei. (DICIO, 2018, online)

É importante frisar, ainda, que o CTM determina que terá prioridade de tramitação na segunda instância administrativa o processo que trate de matéria sobre a qual tenha sido editada súmula por aquele Conselho.

Percebe-se, portanto, que as decisões proferidas na esfera do Conselho de Contribuintes com a participação das entidades lá representadas formam o alicerce teórico para análises no âmbito jurídico, bem como instrui o exercício prático das leis. Ou seja, as entidades representativas da indústria, do comércio, dos corretores de imóveis, conselho regional de contabilidade e advogados participam ativamente da construção legal, jurisprudencial e doutrinária do direito tributário municipal.

Ainda no que diz respeito aos conselhos de contribuintes municipais, podemos enquadrá-los em uma das duas arenas nas quais as lutas em torno do modelo democrático são travadas. Souza; Menezes (2013) ao descrever essas arenas afirma que a primeira seria o aparato institucional responsável pela sustentação do regime democrático, e a segunda seria aquela arena na qual se discute a respeito dos espaços criados para que o povo efetivamente participe e delibere sobre assuntos de natureza política.

A partir dessa acepção podemos concluir que os Conselhos municipais de Contribuintes estariam enquadrados na segunda arena, pela possibilidade de participação e deliberação nas controvérsias tributárias.

Quando falamos em democracia no Brasil, logo vem em mente a redemocratização ocorrida na década de 80, em especial por causa das instituições que surgiram a partir dela. Nesse sentido Menezes (2018, p. 195) afirma que “(...) a qualidade das instituições que resultaram do processo de redemocratização do século passado afeta diretamente o grau da qualidade da democracia representativa atual nos diversos países.”

Os Conselhos de Contribuintes municipais são regidos por suas próprias leis orgânicas. O Conselho de Contribuintes de Teresina, por exemplo, foi criado em 1983 pela Lei Complementar nº 1.761 de 1983 com o objetivo de julgar, em segunda instância, os recursos previstos no Código Tributário Municipal. É, portanto, o órgão colegiado que julga os recursos contra decisões finais proferidas em primeira instância pela Junta de Julgamento Tributário – JJT, referentes a processos administrativo-tributários de natureza contenciosa.

4. O Conselho de Contribuintes do município de Teresina

O Conselho de Contribuintes de Teresina está previsto no Código Tributário Municipal para ser “o órgão administrativo de julgamento em segunda instância, dos processos de natureza tributária junto à Secretaria Municipal de Finanças, sem subordinação hierárquica, com autonomia administrativa e decisória” (TERESINA, 2016, online). Atualmente tem previsão na Lei Complementar Municipal 4.974, de 26 de dezembro de 2016.

Este Conselho e os processos administrativos tributários que conduzir reger-se-ão pelos princípios da “legalidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público, eficiência, (...) além do contraditório e da ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerente.” (TERESINA, 2016, online)

De acordo com a última alteração ocorrida em 2018, com o advento da Lei Complementar nº 5.300 de 30 de outubro de 2018, em sua composição plena, é constituído por onze membros, sendo seis representantes do Fisco Municipal e cinco, dos contribuintes. Os membros titulares e respectivos suplentes são nomeados pelo Prefeito para exercerem mandato de dois anos, permitida uma recondução, devendo o mandato de todos os Conselheiros encerrar-se na mesma data.

O Prefeito escolhe os representantes titulares dos contribuintes e seus suplentes dentre os três nomes indicados por cada uma das entidades representadas no Conselho.

As entidades, originalmente, com cadeira no Conselho de Contribuintes de Teresina eram a Associação Industrial do Piauí, a Associação Comercial do Piauí e o Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Piauí. Posteriormente foi incluído o Conselho Regional de Contabilidade do Piauí. E, em 2018, foi incluída a Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Piauí - OAB/PI.

Analisando o incremento representativo da composição do Conselho de Contribuintes de Teresina, que incluiu, além das entidades originalmente previstas, o Conselho Regional de Contabilidade e a OAB/PI, é possível perceber o aumento de sua importância na esfera municipal para além do julgamento de processos administrativos, mas também no sentido de orientar a atuação dos contribuintes na

medida em que propõe alteração da legislação e sumula as decisões reiteradas proferidas por aquele órgão.

O Conselho se reúne ordinariamente duas vezes por semana, preferencialmente, às terças e quintas e extraordinariamente sempre que convocado pelo seu presidente em comunicação feita a cada membro com antecedência mínima de 24 horas.

Para poder deliberar deverá estar presente a maioria absoluta de seus membros. As decisões são tomadas por maioria dos votos, cabendo ao presidente o voto de qualidade.

Com o fim de primar pela impessoalidade, imparcialidade e julgamento objetivo, determina o CTM que:

O Conselheiro é impedido de votar nos processos em que seja interessado, direta ou indiretamente, seja na qualidade de sócio, acionista, membro de Diretoria ou de Conselho Fiscal, à época do julgamento ou em época anterior, ou na qualidade de Auditor-Fiscal atuante.

Fica também impedido de votar o Conselheiro no processo em que seja interessado seu cônjuge, companheiro ou parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau em linha reta ou colateral. (TERESINA, 2016, online)

Além de conhecer e decidir sobre os recursos das decisões prolatadas em primeira instância, o Conselho de Contribuintes exerce outras atribuições, dentre as quais cabe destaque para o pronunciamento sobre questões fiscais, quando solicitado pelo Secretário Municipal de Finanças e, especialmente, sugerir alterações na legislação tributária do Município e sumular anualmente a jurisprudência resultante de suas reiteradas decisões.

É possível perceber, através da análise das atribuições do Conselho de Contribuintes de Teresina bem como dos princípios que regem sua atuação, a importância que o mesmo representa para a democracia municipal.

5. Conclusão

As análises feitas por este artigo corroboram com a ideia de que os conselhos de contribuintes contribuem para o fortalecimento da democracia, bem como são um indicador de maturidade da mesma. Entretanto, pela falta de aprofundamento do estudo realizado, nenhuma conclusão deve ser tida como absoluta.

Partindo da compreensão conceitual de Política Pública enquanto uma ação governamental cujo objetivo é a solução de um problema socialmente relevante, é possível perceber a importância de se estabelecer um controle efetivo sobre ela, na medida em que o controle seria capaz de verificar a efetividade da Política ou, em outras palavras, da solução do problema socialmente relevante, bem como de identificar a necessidade de uma mudança de estratégia para o caso de a política não estar atendendo a contento o propósito para o qual foi estabelecida. Nesse sentido, Menezes; Agum e Riscado no artigo Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão reforçam a importância do controle das Políticas Públicas ao afirmar:

Com isso, é possível perceber que a formulação de **políticas públicas** irá se converter em projetos, planos, programas que **necessitam de acompanhamento e análise constante**, visto que, o desenho e execução das políticas públicas sofrem transformações que devem ser adequadas às compreensões científicas e sociais. Para transformarem em políticas públicas, problemas públicos precisam encontrar o equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e também o que é politicamente viável. (MENEZES; AGUM; RISCADO, 2015, p. 130, grifo nosso)

A compreensão adotada neste artigo no sentido de correlacionar os conceitos de democracia, políticas públicas e atuação do Conselho de Contribuintes nos permite afirmar que a equidade proporcionada com a paridade deliberativa do órgão auxilia no atingimento de transparência na formulação de políticas públicas, uma vez que os cidadãos-contribuintes são ouvidos nas deliberações envolvendo controvérsias tributárias, bem como ajudam a firmar entendimentos sobre temas tributários. A

atuação do conselho de contribuintes fortalece, ainda, a democracia, garantindo participação, igualdade e responsividade, assim como é um indicador da maturidade da mesma, pois permite a revisão de decisões do Estado.

6. Referências

CONSELHO de Contribuintes de Teresina empossa novos representantes do CRC-PI. **CRC-PI**, Teresina, 27 de julho de 2017. Disponível em <<http://www.crcpi.com.br/novo/conselho-de-contribuintes-de-teresina-empossa-novos-representantes-do-crc-pi.html>>: Acesso em: 21 ago. 2019.

[DOCTRINA]. In: DICIO, **Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2018. Disponível em: [<https://www.dicio.com.br/doutrina/>]. Acesso em: 21/08/2019.

LINDBLOM, C. E. **Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems**, New York: Basic, 1977.

LOWI, T. J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, Vol. 32, No. 4., 1972.

MENEZES, M.; AGUM, R. ; RISCADO, P. E. . Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, p. 126-155, 2015

MENEZES, M.. Controle Externo na América Latina. **Revista Debates**, v. 10, p. 141-160, 2016.

MENEZES, M.. Governança das Entidades de Fiscalização Superior no Brasil e no México. **Revista do Serviço Público** (Brasília), v. 69, p. 192-225, 2018.

SOUZA, M. R. A. ; MENEZES, M. . Democracia participativa e gestão pública: um estudo da experiência orçamentária do Estado do Piauí. **Conexão Política**, v. 2, p. 109-138, 2013.

TERESINA. **Lei Complementar nº 4.974, de 26 de dezembro de 2016**. Disciplina a atividade tributária do município de Teresina, estabelece normas complementares de direito tributário a ela pertinentes, denominando-se Código Tributário do Município de Teresina. Lex: <https://semf.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/29/2019/04/CTMT__Compilado.pdf> Acesso em: 21 ago. 2019.