PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 78, DE 2011

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de dezembro de 1966 (Código Tributário Nacional) e a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Exceções Fiscais.

AUTOR: Deputado Laércio Oliveira
RELATOR: Deputado Alfredo Kaefer

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2011, visa alterar a redação dos arts. 134, 135 e 202 da Lei nº 5.172, de 25 de dezembro de 1966 (Código Tributário Nacional) e dos arts. 2º, 4º, 6º, 16 e 41 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execuções Fiscais).

Em sua formatação vigente, o art. 134 dispõe que, nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis: a) os pais, pelos tributos devidos por seus filhos menores; b) os tutores e curadores, pelos tributos devidos por seus tutelados ou curatelados; c) administradores de bens de terceiros, pelos tributos devidos por estes; d) o inventariante, pelos tributos devidos pelo espólio; e) o síndico e o comissário, pelos tributos devidos pela massa falida ou pelo concordatário; f) os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício; e g) os sócios, no caso de liquidação de sociedade de pessoas.

A alteração proposta ao mencionado artigo passa a atribuir às pessoas relacionadas responsabilidade subsidiária no cumprimento da obrigação principal do contribuinte, e somente nos casos em que o sujeito ativo da obrigação tributária comprovar que houve intenção de violar dever legal ou contratual. Além disso, a responsabilidade imputada aos sócios, no caso de

liquidação de sociedade de pessoas, somente se aplica para os que possuam poder de administração.

Adicionalmente, ao alterar o art. 135 do CTN, o projeto estabelece que não se aplica a responsabilidade subsidiária na hipótese de inadimplemento da obrigação tributária.

Quanto ao art. 202 do CTN, o projeto dispõe que a inclusão do nome dos corresponsáveis no termo de inscrição da dívida ativa deverá ser instruída com a sua motivação.

Já as alterações propostas na Lei de Execuções Fiscais visam adequar o regime de cobrança da dívida ativa às alterações propostas nas regras do CTN, particularmente estabelecendo que a inscrição de corresponsável no Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá ser fundamentada em elementos probatórios das condutas e hipóteses previstas nos art, 134 e 135 do Código Tributário Nacional, previamente apuradas em âmbito administrativo, sob pena de sua nulidade.

Em sua justificativa ao projeto de lei, o autor ressalta que a responsabilidade dos sócios por dívidas de natureza tributária contraídas por empresas, particularmente nas sociedades limitadas é questão controversa. Esta responsabilidade pesa sobretudo sobre sócios minoritários, não raro acionados pelo Fisco sem que tenham qualquer participação na administraçaõ da sociedade da qual participam. Assim, com as alterações propostas, o projeto visa "individualizar responsabilidades, sem estendê-las a quem não tem poderes de gestão ou não cometeu qualquer ilicitude" e evitar a imputação automática de responsabilidade objetiva a terceiros.

O projeto tramita em regime de prioridade e está sujeito à apreciação do plenário.

Inicialmente apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, a proposição foi aprovada, com a adoção de duas emendas. A primeira emenda altera a redação proposta ao inciso VII, do art. 134, com o fito de imputar a responsabilidade subsidiária aos sócios apenas nos

casos de liquidação de "sociedade empresária na qual respondam ilimitadamente pelas obrigações sociais". Já a segunda emenda altera os termos do art. 135 do CTN, de forma a incluir redação da Súmula nº 435 do Superior Tribunal de Justiça, editada em abril de 2010, estabelecendo que presume-se dissolvida irregularmente a empresa que deixar de funcionar no seu domicílio fiscal, sem comunicação aos órgãos competentes, legitimando o redirecionamento da execução fiscal para o sócio-gerente.

O Projeto de Lei foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação para análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e de mérito.

É o relatório.

II - VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h" e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, *que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*", aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) em seu art. 113, estabelece que as proposições legislativas que importem ou autorizem, direta ou indiretamente, diminuição de receita ou aumento de despesa da União deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Sob esse aspecto, observa-se que o art. 113 da LDO em vigor possui elevada abrangência, pois exige estimativa do impacto orçamentário e respectiva compensação relativamente a medidas que, de forma direta ou indireta reduzam receita da União.

O Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2011, prevê a adoção de um conjunto de medidas que alteram os arts. 134 e 135 do CTN, os quais dispõem sobre a responsabilidade de terceiros no cumprimento de obrigações tributárias. Essa matéria possui especial relevância, pois define os instrumentos de que dispõe a autoridade fazendária para promover a regularização de débitos fiscais nos casos em que verificar-se a impossibilidade de exigir do contribuinte o pagamento da obrigação principal.

Adicionalmente, a fim de adequar o processo de execuções fiscais à novas regras implantadas no CTN, o projeto propõe modificações na Lei nº 6.830, de 1980.

Nessa linha, inicialmente, concentraremos nossa análise nas alterações propostas aos arts. 134 e 135 do CTN e nos seus possíveis impactos sobre a receita pública federal.

O *caput* do art. 134 do CTN enumera, nos incisos I a VII. as pessoas que respondem solidariamente com o contribuinte pelo pagamento do débito, deixando claramente explicitado que a assunção de tal responsabilidade aplica-se aos atos nos quais intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis.

Por sua vez, o art. 135 do CTN elenca os responsáveis solidários na hipótese de descumprimento da obrigação tributária em decorrência de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatuto.

Da análise do Projeto de Lei, observa-se que as disposições ali contidas podem ser resumidas em alguns elementos essenciais:

a) a noção de responsabilidade solidária, prevista no art. 134 do CTN, é substituída por responsabilidade subsidiária.

Sobre este ponto, o autor esclarece, em sua justificação, que a iniciativa visa corrigir vício de redação vigente, pois ao condicionar a responsabilização de terceiros aos casos em que não for possível cobrar o tributo do contribuinte, a norma está na verdade referindo-se à responsabilidade subsidiária e não à obrigação solidária, que, por princípio, independe de qualquer condição para ser exigida dos co-devedores.

b) a imposição de responsabilidade subsidiária a terceiro, na forma do art. 134 do CTN, fica condicionada a que este tenha agido com a intenção de violar dever legal ou contratual e que sua participação tenha sido devidamente comprovada pela autoridade tributária .

Com esta alteração, pode-se afirmar que o projeto, em última instância, revoga o próprio conceito da responsabilidade subsidiária de terceiros, na medida em que sua imputação ficará condicionada à prática de infração legal, contratual ou estatutária, devidamente comprovada pelo sujeito ativo. É pertinente observar que o art. 135 do CTN já dispõe sobre os casos em que há prática de infração de lei, contrato social ou estatuto, hipótese na qual tornam-se pessoalmente responsáveis pelo cumprimento da obrigação não só aqueles referidos no art. 134, mas também mandatários, prepostos, empregados, diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado. Diante disso, é inegável reconhecer que o novo preceito adotado no art. 134 contrapõe-se ao disposto no art. 135, evidenciando um fator de insegurança jurídica na aplicação da norma.

c) a responsabilidade subsidiária no cumprimento de obrigação fiscal aplica-se apenas aos sócios com poder de administração.

Assim, respondem subsidiariamente pelo crédito tributário apenas os sócios gerentes diretamente envolvidos no processo de liquidação da empresa e que tiverem praticado ato ilícito, seja violando a lei, seja descumprindo contrato ou estatuto da sociedade.

d) a aplicação de responsabilidade subsidiária (prevista no art. 134 do CTN) e de responsabilidade solidária (prevista no art. 135 do CTN) não se aplica aos casos de inadimplemento da obrigação.

De acordo com o autor da proposta, essa iniciativa visa incorporar no texto legal a jurisprudência dos tribunais superiores, consubstanciada na Súmula 430 do Superior Tribunal de Justiça, de 24 de maio de 2010, em que prescreve que "o inadimplemento da obrigação tributária pela sociedade não gera, por si só, a responsabilidade solidária do sócio-gerente". Contudo, permitimo-nos discordar da posição do nobre autor, já que o posicionamento exarado pelo STJ não discarta o inadimplemento da obrigação tributária como condição necessária para a imposição de responsabilidade solidária. Apenas considera que, para que esta ocorra, outros fatores devem estar associados, particularmente aqueles previstos nos arts. 134 e 135 do CTN.

Destarte, considerando especificamente a alteração proposta ao "caput" do art. 134 do CTN – que passa a caracterizar a aplicação de responsabilidade subsidiária de terceiros somente quando se verificar a prática de atos ou omissões com a intenção de violar dever legal ou contratual, devidamente comprovados pelo sujeito ativo da obrigação tributária – é possível concluir que a medida equivale a suprimir do contencioso fiscal a figura do responsável subsidiário. A esse aspecto, alia-se a constatação de que a redação proposta sobrepõe-se à norma contida no art. 135 da mesma lei, mediante a qual todo ato praticado com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos evidencia responsabilização solidária e não subsidiária.

Com isso, é forçoso reconhecer que as modificações propostas aos arts. 134 e 135 do CTN, além de trazerem insegurança jurídica para um tema de tão grande relevância na relação entre fisco e contribuinte, termina por inviabilizar a própria aplicação do instituto da responsabilização subsidiária de terceiros. O que certamente acarretará efeitos danosos sobre a capacidade de recuperação de créditos tributários para o fisco federal

No que tange às alterações promovidas na Lei nº 6.830, de 1980, pode-se afirmar que a matéria ali contida possui caráter processual, e, por suas

características, isoladamente não acarreta efeito perceptível sobre a capacidade arrecadatória da Fazenda Pública.

Depreende-se, assim, que o Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2011, apresenta fortes implicações para o contencioso tributário, pois fragiliza aplicação do instrumento da co-responsabilidade subsidiária de terceiros no cumprimento da obrigação tributrária. Ao comprometer a capacidade de recuperação de créditos tributários, a medida contribui para reduzir a arrecadação federal em montante de difícil quantificação, de forma que não pode o Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2011, ser considerado adequado e compatível do ponto de vista orçamentário e financeiro.

O mesmo posicionamento também se aplica às emendas aprovadas pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, já que acompanham e mesmo reforçam as disposições contidas na proposição.

Pelo exposto, voto pela **inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2011, e das emendas aprovadas pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**, ficando, assim, prejudicado o exame de seus méritos, em conformidade com o art. 10 da Norma Interna - CFT, supra mencionada.

Sala da Comissão, em de de 2015

Deputado ALFREDO KAEFER
Relator