

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

## 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 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execuções Fiscais).

**Autor:** Deputado LAÉRCIO OLIVEIRA

**Relator:** Deputado ANTONIO BALHMANN

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em epígrafe, de autoria do Deputado Laércio Oliveira, pretende alterar dispositivos da Lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional) e da Lei nº 6.830, de 1980 (Lei de Execuções Fiscais, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências).

No que se refere ao Código Tributário Nacional – CTN, busca-se alterar a redação dos arts. 134, 135 e 202. Quanto à Lei de Execuções Fiscais, pretende-se modificar os arts. 2º, 4º, 6º, 16 e 41.

A alteração para o art. 134 do CTN estipula que, nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, a responsabilidade das pessoas relacionadas nos sete incisos do dispositivo seja denominada como subsidiária, e não solidária. Ademais, pretende que exista responsabilidade apenas nos casos em que houver a intenção de violar dever legal e contratual, comprovada pelo sujeito ativo da obrigação tributária. Por fim, quando se tratar de sociedade de

peças, a determinação seria aplicável apenas aos sócios com poder de administração.

A modificação no art. 135 do CTN refere-se à inserção de parágrafo único ao dispositivo, de forma a estabelecer que, na hipótese de simples inadimplemento da obrigação tributária, não se aplica a responsabilidade prevista no *caput* do art. 134 às pessoas relacionadas nos incisos dos arts. 134 e 135.

Já a alteração para o art. 202 do CTN busca estabelecer que, na hipótese de o termo de inscrição da dívida ativa indicar não apenas o nome do devedor, mas também o do corresponsável, seja apresentada a motivação para essa inclusão.

As alterações propostas dos dispositivos da Lei de Execuções Fiscais, por sua vez, pretendem essencialmente estabelecer, de forma clara, a necessidade de fundamentação para inclusão de corresponsáveis no termo de inscrição de dívida ativa. Ademais, busca estabelecer que o responsável pelas dívidas acerca das quais poderá ser promovida execução fiscal é a pessoa estabelecida na forma dos arts. 134 e 135 do CTN. No que se refere aos embargos de execução, a inovação se refere à possibilidade de, uma vez garantida a execução, ser requerida ao Juiz a requisição prévia do procedimento administrativo correspondente à inscrição na dívida ativa. Adicionalmente, a proposição prevê que, de ofício ou por requerimento da parte, o juiz poderá requisitar às repartições públicas, em qualquer tempo ou grau de jurisdição, os procedimentos administrativos nas causas em que forem interessados a União, o Estado, o Município ou as respectivas entidades da administração indireta.

Na justificação, o autor apresenta diversas decisões judiciais sobre esses temas, e defende essencialmente que a responsabilidade de cada sócio seja restrita ao valor de suas quotas. Ademais, cita precedentes que esclarecem que o redirecionamento da execução fiscal para o sócio-gerente da empresa somente é cabível quando comprovado que agiu com excesso de poderes, infração à lei ou contra o estatuto, ou na hipótese de dissolução irregular da empresa. Desta forma, o simples inadimplemento de obrigações tributárias não caracterizaria necessariamente infração legal, de modo que não seria possível atingir o patrimônio pessoal dos sócios no âmbito de um processo de execução fiscal apenas por esse motivo. Assim, a

responsabilidade pessoal dos sócios seria devida nos casos em que houver abuso, fraude e outras condutas dolosas. Não obstante, o autor aponta que a atuação do Fisco muitas vezes estaria dissonante desse entendimento, sendo que mesmo o sócio minoritário não raro seria *“acionados pelo Fisco, sem que tenham qualquer participação na gerência das atividades empresariais da sociedade da qual participa”*.

Desta forma, defende a apresentação da proposição, a qual incorporaria, entre outras iniciativas, o teor de súmula do Superior Tribunal de Justiça e de precedentes judiciais, de forma a evitar que um grande número de execuções fiscais sejam intentadas sem a estrita observância dos posicionamentos correntes dos tribunais superiores, o que ocasiona o uso desnecessário da máquina processual da justiça e a perda de recursos, inclusive referentes a honorários advocatícios, em decorrência de execuções infrutíferas. Assim, considera essencial modificar tanto o Código Tributário Nacional, como a Lei de Execuções Fiscais.

O Projeto, que tramita em regime de prioridade, está sujeito à apreciação do Plenário e foi distribuído às comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação, que também se pronunciará sobre o mérito da matéria; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório do essencial.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O presente projeto de lei complementar trata de tema relevante para o ambiente empresarial brasileiro, uma vez que aborda a questão da persecução do patrimônio pessoal dos sócios de sociedades empresárias para a satisfação de dívidas de ordem tributária.

Com efeito, há que se destacar que a forma de responsabilização dos sócios pelas obrigações contraídas pelas sociedades é aspecto central para a dinamização de nossa economia. Com essa motivação, o regramento aplicado na grande maioria dos casos é o da separação patrimonial, no qual o patrimônio da pessoa jurídica é desvinculado do patrimônio dos sócios. Nesses casos em que a responsabilidade dos sócios é

limitada à sua participação no capital social, evita-se impor ao empresário o comprometimento de todo o seu patrimônio pessoal quando este opta por exercer uma atividade empresarial de risco.

Do ponto de vista econômico, esta é uma solução que contribui de forma relevante para a redução dos custos de transação no relacionamento entre os agentes. Afinal, se em toda transação fossem necessários mecanismos para limitar os riscos em decorrência de um regime de responsabilidade integral dos sócios, a eficiência da economia seria significativamente afetada. Sem a figura do capital social, um aumento exponencial dos custos de transação seria esperado, motivo pelo qual o regime de separação patrimonial é amplamente utilizado pelas mais diversas economias do mundo. Assim, o capital social, como regra geral, é essencialmente uma medida do risco do empresário.

Enfim, vigora, em grande parte das sociedades empresárias, o regime de separação patrimonial mesmo em questões tributárias – caso, evidentemente, não se trate de situação em que ocorra abuso de direito, fraude, e outras condutas dolosas com o intuito de acarretar dano ao Fisco.

Não se pode deixar de mencionar, por outro lado, que a própria Lei nº 11.107, de 2005 – a Lei de Falências – já estabelece elevada preferência aos créditos tributários, independentemente da sua natureza e tempo de constituição, de modo a resguardar o interesse do Fisco no caso da falência do empresário e da sociedade empresária.

Entretanto, constata-se que a Administração Tributária vem marcando sua atuação nas execuções fiscais pela busca em atingir o patrimônio pessoal dos sócios mesmo nas sociedades empresárias nas quais sua responsabilidade é limitada ao capital social, o que viola o princípio da separação patrimonial. Essa ação decorre de interpretações literais de dispositivos legais que, a propósito, não são confirmados no âmbito do judiciário, como demonstra o autor da proposição na minuciosa justificação apresentada para o projeto.

Um desses dispositivos é o art. 135, do Código Tributário Nacional – CTN, que prevê que são pessoalmente responsáveis pelas obrigações tributárias os sócios e outros gestores, dentre outras pessoas, que houverem praticados atos com excesso de poderes ou infração de lei, contrato

social ou estatutos. Ocorre que, sob a ótica do Fisco, o mero inadimplemento da obrigação tributária seria por si só considerado como infração de lei pela pessoa do sócio. Entretanto, trata-se de interpretação manifestamente inadequada, uma vez que o inadimplemento pode simplesmente decorrer de legítimas dificuldades que venham a ser enfrentadas pela empresa.

Destaca-se, ademais, que esse entendimento é consubstanciado na Súmula 430, editada pelo Superior Tribunal de Justiça em março de 2010, que dispõe que “*o inadimplemento da obrigação tributária pela sociedade não gera, por si só, a responsabilidade solidária do sócio-gerente*”. Um dos objetivos do autor da proposição, inclusive, é inserir o teor da referida Súmula no corpo do CTN.

Além desse aspecto, o autor pretende que a própria Lei de Execuções Fiscais tenha seus dispositivos alterados, de maneira que a inclusão de corresponsáveis – como os sócios – no termo de inscrição na dívida ativa e no polo passivo da execução fiscal seja efetuada apenas de forma fundamentada, dentre outras iniciativas.

O autor pretende ainda eliminar uma deficiência técnica na redação do *caput* do art. 134 do CTN, que atualmente estabelece que, apenas nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem *solidariamente* as pessoas indicadas pelos incisos do dispositivo. Entretanto, a responsabilização a partir da caracterização de uma impossibilidade de pagamento pelo contribuinte denota uma responsabilização *subsidiária*, e não *solidária*, como redigido no Código.

Enfim, face aos aspectos aqui expostos, somos amplamente favoráveis à proposição apresentada. Não obstante, consideramos que o projeto pode ser aprimorado em aspectos pontuais, motivo pelo qual apresentamos duas emendas modificativas.

A **primeira emenda** objetiva retirar, do art. 134, inciso VII, do CTN, a menção efetuada a “sociedades de pessoas”. A questão é que se trata de conceito que pode ocasionar erros de interpretação, uma vez que há autores que apontam que “*os sócios de sociedades de pessoas são aqueles que, segundo a legislação, respondem ilimitadamente pelos débitos da sociedade. Naturalmente, este tipo de pessoa jurídica não é tão frequente na realidade fática, e por isto, a importância deste art. 134 [do CTN,] não é tão*

*premente quanto à do art. 135”*<sup>1</sup>. Para esses autores, a possibilidade de execuções fiscais alcançarem o patrimônio dos sócios nas hipóteses do art. 134 do CTN ocorreria apenas quando esses empresários já respondessem ilimitadamente pelas dívidas contraídas pelas sociedades. Entendemos, a propósito, que essa é a diretriz pretendida por ocasião da elaboração do referido dispositivo legal.

Não obstante, atualmente a doutrina parece não mais corroborar essa compreensão quanto ao conceito de “sociedade de pessoas”. Sob essa outra ótica, o aspecto relevante para caracterizar uma sociedade empresária como sociedade de pessoas é relativa à *affectio societatis*, que abrange parâmetros como afinidade pessoal entre os sócios e sua intenção de contribuir ativamente na realização do objeto social da sociedade, situação na qual a alienação de participações societárias geralmente depende da anuência dos sócios. Em contraste, nas sociedades de capitais o aspecto relevante para sua constituição e funcionamento é essencialmente relativo aos capitais investidos, e não à identidade dos sócios, de maneira que haveria, inclusive, livre circulação das quotas.

A esse respeito, aponta-se na doutrina que *“dividem-se as sociedades, no tocante às condições da alienação da participação societária, nas seguintes categorias: a) Sociedades de pessoas — em que os sócios têm direito de vetar o ingresso de estranho no quadro associativo; b) Sociedades de capital — em relação às quais vige o princípio da livre circulabilidade da participação societária. É claro que não existe sociedade composta exclusivamente por “pessoas” ou exclusivamente por “capital”. Toda sociedade surge da conjugação desses dois elementos, ambos imprescindíveis. O que faz uma sociedade ser “de pessoas” ou “de capital” é, na verdade, o direito de o sócio impedir o ingresso de terceiro não-sócio no quadro associativo existente nas de perfil personalístico e ausente nas de perfil capitalístico.”*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Trecho de artigo sobre execuções fiscais disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17694/a-responsabilidade-tributaria-dos-socios-da-pessoa-juridica-em-execucoes-fiscais>>. Acesso em jun.2012.

<sup>2</sup> Coelho, Fábio Ulhoa. Manual de Direito Comercial: Direito de Empresa, 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 122.

De acordo com esse entendimento doutrinário, uma sociedade de pessoas pode ser inclusive uma sociedade limitada, e não apenas uma sociedade na qual os sócios respondam ilimitadamente pelas obrigações sociais.

Assim, há que se destacar a importância dessa discussão, uma vez que, dependendo da interpretação que for conferida ao termo “sociedade de pessoas”, que é utilizado no art. 134, VII, do CTN, pode-se alcançar ou não o patrimônio pessoal de sócios de sociedade empresárias de responsabilidade limitada ao valor do capital social. Por esse motivo, entendemos que a designação deve ser evitada, de forma a evitar interpretações que permitam compreender o CTN de forma diversa da pretendida por ocasião de sua elaboração. Desta forma, propomos substituir a expressão “sociedade de pessoas” pela referência às sociedades empresárias nas quais a responsabilidade pelas obrigações sociais seja ilimitada.

A **segunda emenda** objetiva incluir, no CTN, a redação da Súmula nº 435 do Superior Tribunal de Justiça, editada em abril de 2010, embora com alterações. Essa súmula estabelece 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"*.

Apesar do entendimento manifestado pelo STJ, consideramos que o sócio-gerente poderá responder com seu patrimônio pessoal desde que a ausência de comunicação aos órgãos competentes quanto à inatividade no domicílio fiscal tenha sido atitude dolosa, ou seja, evitada de má-fé, com o objetivo real de lesionar o Fisco. Evidentemente não é sempre esse o caso, e nessas circunstâncias em que há ausência de dolo e má-fé o patrimônio do sócio-gerente não deve ser alcançado para o pagamento das dívidas tributárias.

Não se pode deixar de comentar, a esse respeito, a prodigalidade burocrática envolvida no tormentoso processo de encerramento de empresas no Brasil. Em termos simples, o empresário pode ser simplesmente vencido pela burocracia, deixando de efetuar atos necessários para o encerramento regular da empresa, mesmo sem qualquer intenção de obter ganhos ou vantagens indevidas nesse comportamento. Não obstante, sob a atual interpretação decorrente da Súmula nº 435, esse empresário de

boa-fé pode ser surpreendido anos mais tarde com uma ação de execução fiscal que poderá comprometer todo o seu patrimônio pessoal, apesar de a sociedade constituída à época ser de responsabilidade limitada. Enfim, entendemos que não é razoável esse tipo de procedimento.

Assim, consideramos que, apenas nos casos em que houver dolo, poderá a falta de comunicação aos órgãos competentes quanto à ausência de funcionamento da empresa em seu domicílio fiscal acarretar a persecução do patrimônio pessoal do sócio-gerente.

Por fim, observamos que há inadequações na técnica legislativa empregada na proposição, sobre os quais não nos pronunciaremos, uma vez que se trata de aspecto que não afeta o mérito da matéria e que certamente será apreciado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Desta forma, ante o exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 78, de 2011, com as duas emendas anexas que apresentamos**, cuja redação procura contemplar os aspectos comentados.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

Deputado ANTONIO BALHMANN  
Relator