

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 589, DE 2015

Dispõe sobre a suspensão e cassação da eficácia da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda – CNPJ/MF de estabelecimentos que distribuam, adquiram, comercializem, transportem ou estoquem produtos que tenham sido objeto de contrafação, crimes contra a marca, sonegação de tributos ou furto ou roubo.

**Autor:** Deputado DIEGO ANDRADE

**Relator:** Deputado JOAQUIM PASSARINHO

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 589, de 2015, suspende, por um prazo de cento e oitenta dias, a eficácia da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda – CNPJ/MF do estabelecimento que adquirir, distribuir, transportar, estocar, importar, vender ou revender produtos que tenham sido objeto, alternativamente, de:

I – contrafação;

II – crime contra a marca, por meio de marca, título de estabelecimento e sinal de propaganda, indicações geográficas e demais indicações conforme os artigos 189 a 194 da lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996;

III – sonegação de tributos;

#### IV – furto ou roubo.

Estabelece ainda que, em caso de reincidência nas infrações mencionadas, a inscrição no CNPJ/MF será definitivamente cancelada, e o administrador, direta ou indiretamente, responsável pela infração cometida será interditado para o exercício do comércio pelo período de cinco (5) anos. Dispõe que a aplicação do disposto neste Projeto de Lei apenas ocorrerá após o trânsito em julgado das condenações pelos crimes listados acima.

O autor esclarece que o objetivo da proposição é a definição de sanções mais efetivas à comercialização de mercadorias de origem duvidosa ou falsificadas, ou que não tenham tido seu tributo respectivo recolhido. Devido à magnitude do fenômeno, justifica uma ação mais dura das autoridades no sentido de coibir tais práticas.

O Projeto de Lei foi preliminarmente encaminhado à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, onde foi aprovado nos Termos do Substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Mauro Pereira. Posteriormente foi enviado à Comissão de Finanças e Tributação para análise de adequação financeira e orçamentária e de mérito.

Não foram apresentadas emendas perante as Comissões.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

### **COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

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, IX,

“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 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015) em seu art. 108, estabelece que as proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar 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.

O artigo 109 da LDO 2015 condiciona a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

Verifica-se que o Projeto de Lei nº 589, de 2015, trata somente de aspectos referentes à administração tributária, não havendo implicação da matéria nas contas da União, motivo pelo qual não há porque se falar em adequação financeira ou orçamentária.

O Substitutivo aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio praticamente tem a mesma redação do Projeto de Lei 589, de 2015, apenas acrescenta que, no caso de reincidência, a empresa será considerada inidônea, com os efeitos previstos na Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Assim, como a proposição original, não há implicação da matéria nas contas da União.

Diante do exposto, voto pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 589, de 2015, e do Substitutivo aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

## **MÉRITO**

O PL nº 589, de 2015, traz ao exame desta Casa o problema da circulação de mercadorias de modo prejudicial à concorrência entre as empresas e aos consumidores.

Decerto, a venda de produtos falsificados, ou de origem ilícita, ou mesmo sobre os quais não tenha havido o recolhimento do respectivo tributo lesa a economia nacional como um todo, sendo conduta merecedora de reprimenda legislativo-sancionatória.

Cada uma das condutas trazidas pelo projeto descreve um golpe diferente que atinge a sociedade, ora desferido contra a arrecadação, ora contra a livre concorrência, ora contra o consumidor.

Não obstante nossa concordância com a existência do problema e com a necessidade de sua repressão, propomos algumas medidas com o fito de aperfeiçoar o PL e o Substitutivo da CDEIC.

### **Sanção à conduta combatida**

Inicialmente, entendemos que a suspensão, o cancelamento e a declaração de inaptidão do CNPJ de uma pessoa jurídica é medida extremamente gravosa, que coloca em xeque a própria existência da empresa.

As regras sobre o CNPJ são trazidas pela Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.470, de 30 de maio de 2014, que determina as seguintes possibilidades de enquadramento da situação cadastral do CNPJ de uma empresa: Ativa; Suspensa; Inapta; Baixada; Nula.

A situação Suspensa é aplicável quando ocorre alguma situação de inconsistência na representação ou na composição societária da empresa, ou quando se depreenda que ela não mais exerce atividade econômica. Como medida de cautela, é aplicada quando há início do procedimento administrativo de averiguação da prática de irregularidades em operações de comércio exterior.

Desse modo, a medida de suspensão do CNPJ não é utilizada como sanção a uma conduta da empresa, mas sim para retirar temporariamente das relações comerciais uma empresa que está em situação de insegurança jurídica. Percebe-se que a excepcional suspensão no caso de prática de irregularidades em operações de comércio exterior objetiva impedir que se realizem operações com a utilização de recursos de origem duvidosa, ou mediante fraude internacional.

Já a situação de inaptidão da inscrição do CNPJ (que não necessariamente é precedida pela suspensão) é reservada para os casos de: I) omissão de declarações e de demonstrativos por dois exercícios consecutivos; II) não localização da pessoa jurídica no endereço constante do CNPJ; III) com irregularidade em operações de comércio exterior (falta de comprovação da origem, disponibilidade e efetiva transferência de recursos).

Salvo a última hipótese – para a qual valem as observações feitas no parágrafo anterior –, a declaração de inscrição de CNPJ inapta tem lugar quando se presumir que a empresa não está mais em atividade regular. A situação “inapta”, se não regularizada em 5 anos, enseja a baixa da inscrição do CNPJ, sendo portanto uma das medidas preparatórias para este ato.

Alguns dos efeitos da inscrição inapta são as seguintes:

- Inclusão no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin);
- Impedimento de:

- Participar de concorrência pública;
- Celebrar convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos;
- Obter incentivos fiscais e financeiros;
- Realizar operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;
- Transacionar com estabelecimentos bancários, inclusive quanto à movimentação de contas-correntes, à realização de aplicações financeiras e à obtenção de empréstimos (salvo a respeito de importâncias depositadas ou aplicadas anteriormente);
- Qualificação de inidôneos, não produzindo efeitos tributários em favor de terceiro interessado, os documentos emitidos pela pessoa jurídica de inscrição no CNPJ declarada inapta, não podendo ser:
  - Deduzidos como custo ou despesa na determinação da base de cálculo do IRPJ e da CSLL;
  - Deduzidos na determinação da base de cálculo do IRPF;
  - Utilizados como crédito do IPI, da PIS/Pasep e da Cofins não cumulativos.

Fica nítido que a imposição dessa situação adversa ao cadastro da pessoa jurídica não só inviabiliza sua atividade, como também pode prejudicar toda a cadeia da produção, em efeito cascata, na hipótese de declaração de inidoneidade de seus documentos fiscais.

Nem mesmo a legislação que prevê a imposição de sanções às pessoas jurídicas em hipóteses igualmente gravosas à sociedade, como as atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/98) e a prática de atos contra a administração pública (Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção), traz a previsão de interferência direta na situação do CNPJ.

A ideia que lastreia nosso posicionamento é o de que a pessoa jurídica deve ser punida por condutas desviadas da legalidade, mas sem que a punição a fulmine, como se uma pena de morte fosse.

Frente ao exposto, sugerimos que as sanções sejam feitas de forma diferenciada, a depender da conduta praticada.

*Adquirir, distribuir, transportar, estocar, importar, vender ou revender*

Sobre o arrolamento de verbos no projeto de lei, identifica-se um caráter amplíssimo de situações em que a sanção será aplicável.

Não é possível presumir que todas as pessoas jurídicas adquirentes tenham condição de saber se o produto que adquire, em algum momento, I) descumpriu direitos de propriedade intelectual, II) não teve os impostos recolhidos pela alienante ou por qualquer contribuinte anterior da cadeia produtiva, III) originou-se de furto ou roubo.

A previsão de que a aplicação da sanção sobre o CNPJ da empresa só ocorrerá após o trânsito em julgado das condenações pelos crimes listados se mostra incapaz de conferir a certeza do envolvimento da empresa na infração.

Não soa apropriado impor que todas as empresas “satélites” àquela infratora, como o pequeno varejista ou a empresa operadora de logística, fiscalizem a origem, a adequação da marca e as indicações de propriedade intelectual ou geográficas, o recolhimento do tributo ou mesmo se há processo criminal em relação aos bens que compra ou transporta.

Além disso, não há como declarar automaticamente a suspensão ou a inaptidão da inscrição no CNPJ, pois essas empresas “satélites” não são chamadas aos processos de conflito de propriedade intelectual, de sonegação fiscal ou de crimes em geral quando praticados por outra empresa ou pessoa física.

Diante disso, restringimos as condutas sancionadas a “vender” e “distribuir”.

Passamos a tecer comentários sobre cada uma das condutas sancionadas pelo PL nº 589, de 2015.

“Contrafação” e “crime contra a marca, por meio de marca, título de estabelecimento e sinal de propaganda, indicações geográficas e demais indicações conforme artigos 189 a 194 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996”

A contrafação de mercadorias, entendida como a reprodução não autorizada de algum produto, é ação que lesa duas esferas jurídicas distintas: a consumerista e a comercial.

Ao elaborar ou vender um produto falsificado, a pessoa jurídica repassa ao consumidor adquirente um produto que não conta com o controle de qualidade do produto original. Essa ausência de fiscalização da produção é apta a lesar a saúde e o bem-estar dos consumidores.

Noutro giro, a venda de produtos falsificados prejudica os direitos de propriedade industrial, intelectual e de marca de terceiros. Valendo-se do caminho arduamente traçado por outra empresa, a pessoa jurídica falsificadora se projeta no mercado com credenciais a que não faz jus.

A fiscalização de cada uma dessas esferas se dá no bojo de microssistemas específicos, de competência de órgãos distintos. Em qualquer dos casos, a Receita Federal do Brasil não será a principal entidade envolvida (a quem cabe modificar o registro do CNPJ), o que corrobora nossa resistência em sancionar uma pessoa jurídica por meio da modificação de sua inscrição cadastral.

O controle das relações consumeristas é desenhado pelo Código de Defesa do Consumidor, que dispõe sobre as condutas abusivas e as sanções administrativas oponíveis. Estas sanções se mostram apropriadas a atender ao objetivo do projeto de sustar a atividade econômica de empresas que comercializem produtos falsificados. Para tanto, sugerimos a inclusão entre as condutas abusivas prevista pelo CDC a conduta de “distribuir ou vender” bens falsificados ou que o vendedor sabe ou deveria saber ser produto de crime.



Além da inclusão das condutas entre aquelas identificadas como práticas abusivas, sugerimos a inclusão de punição específica para sua prática.

Na primeira ocorrência, necessariamente se aplicariam as seguintes penalidades: aplicação de multa e apreensão dos produtos. Em caso de reincidência, além dessas sanções, também seriam obrigatórias a interdição do estabelecimento e a cassação de licença da atividade.

Já no que tange ao monitoramento, prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC. Igualmente, dispõe sobre as condutas lesivas à ordem econômica e ao direito concorrencial, indica as sanções cabíveis e as autoridades legitimadas a aplicá-las. Nesse ponto, é o caso de apontar que a conduta mirada pelo Projeto de Lei já é atualmente punível, independentemente de culpa.

Traz a Lei nº 12.529/2011:

*Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:*

*I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;*

*(...)*

*§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:*

*(...)*

*XIV - açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia;*

A proteção aos direitos de propriedade industrial envolve não só a proteção da marca e a repressão às falsas indicações geográficas, mas também o desenho industrial, as patentes de invenção, o modelo de utilidade, como se depreende da consulta à Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial:

*Art. 2º A proteção dos direitos relativos à propriedade industrial, considerado o seu interesse social*

*e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País, efetua-se mediante:*

*I - concessão de patentes de invenção e de modelo de utilidade;*

*II - concessão de registro de desenho industrial;*

*III - concessão de registro de marca;*

*IV - repressão às falsas indicações geográficas; e*

*V - repressão à concorrência desleal.*

A punição vigente para a atitude de desrespeito à propriedade intelectual já inclui diversas que decorreriam da declaração de inaptidão do CNPJ, sem que, contudo, se extermine sumariamente a empresa (ex.: multas, proibição de contratar com instituições financeiras, proibição de participar de licitações, etc). Há, inclusive, a previsão de punição ao administrador responsável, com a aplicação de multa e a proibição de exercer o comércio por até 5 anos. Nesse sentido confirmam-se os arts. 37 e seguintes da Lei nº 12.529/2011.

Por fim, frisamos que a ocorrência de conflitos relativos a direitos intelectuais por vezes envolve disputas judiciais complexas para se determinar se há, ou não, colidência de direitos de patentes e marcas. Parece-nos temerário determinar que, em qualquer hipótese de conflito, uma das empresas saia com seu CNPJ suspenso ou declarado inapto.

### Sonegação de Tributos

A sonegação de tributos descamba para duas condutas de naturezas diversas. Há a conduta tributária de uma empresa não pagar seus tributos e então se submeter ao pagamento combinado com multas e juros; e a conduta criminal de não pagamento dos tributos, que só tem lugar se a dívida tributária não for paga.

Em relação à primeira, a previsão de cancelamento do CNPJ em decorrência do não pagamento de tributos configura o que o Supremo Tribunal Federal assentou denominar de “sanção política”, configurada por medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobranças de créditos tributários.

Nesse sentido, ainda é amplamente aplicada a Súmula nº 70 da Corte Suprema que prescreve: “*É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo*”.

Diante disso, entendemos inviável a suspensão da inscrição do CNPJ (que culminará na interdição da atividade econômica) em virtude do não pagamento tempestivo dos tributos devidos. Com efeito, a interferência na atividade da empresa servirá apenas para agravar ainda mais sua situação econômica, ou para coagi-la a quitar suas dívidas (sanção política).

Sobre a segunda faceta da sonegação de tributos, a criminal, é de se ressaltar que o alvo das sanções é a pessoa física administradora da empresa sonegadora. Isso porque, com exceções pontuais a exemplo do que ocorre nos crimes ambientais, as pessoas jurídicas não são destinatárias de normas penais.

Além dessa distinção de sujeitos envolvidos, vale aqui a mesma observação sobre sanção política acima registrada. Como os crimes contra a ordem tributária que suprimem tributo (art. 1º da Lei nº 8.137/90) só se processam se não houver o pagamento integral dos débitos (art. 83, §4º, Lei nº 9.430/96), a ameaça de suspensão do CNPJ servirá como coação para o pagamento das dívidas fiscais.

### Furto ou Roubo

Como exposto acima, a pessoa jurídica não é, regra geral, destinatária da norma penal, não sendo possível dizer que uma pessoa jurídica praticou um furto ou um roubo.

A conduta de vender produto de crime já é tipificada como receptação pelo Código Penal, já existindo, portanto, previsão de punição do administrador da empresa que pratique aja dessa forma.

Em relação à empresa, sugerimos a mesma solução oferecida à venda de produtos contrafeitos: a inclusão de dispositivo no Código de Defesa do Consumidor que qualifique esta conduta como abusiva e, então, permita a aplicação das sanções administrativas elencadas, como a aplicação

de multa, a apreensão das mercadorias, a cassação da licença de funcionamento e a interdição do estabelecimento.

Diante do exposto, voto pela **não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária** do Projeto de Lei nº 589, de 2015, e do Substitutivo aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, no mérito, **pela aprovação do Projeto e do Substitutivo da CDEIC, na forma da Emenda Substitutiva ao Projeto em anexo.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2015.

Deputado JOAQUIM PASSARINHO  
Relator

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA CDEIC AO PROJETO DE LEI Nº 589, DE 2015

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir a conduta de distribuir ou vender bens falsificados ou produto de crime no rol de práticas abusivas cometidas pelo fornecedor de produtos e serviços.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei inclui a conduta de distribuir ou vender produtos falsificados ou decorrentes de crime entre aquelas qualificadas como práticas abusivas do fornecedor de produtos ou serviços.

**Art. 2º** A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 39. ....

.....

XIV – distribuir ou vender bens falsificados;

XV – distribuir ou vender bens que sabe ou deveria saber ser produto de crime.” (NR)

“Art. 59-A. As práticas abusivas previstas nos incisos XIV e XV do art. 39 ensejarão, necessariamente, a aplicação cumulativa das sanções administrativas previstas nos incisos I e II do art. 56,

mediante processo administrativo, assegurada ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

§ 1º Em caso de reincidência nas práticas abusivas de que trata o caput deste artigo, serão, necessariamente, aplicadas as sanções previstas nos incisos I, II, IX e X do art. 56, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

§ 2º A aplicação de multa de que trata este artigo se dará nos termos do previsto no art. 57.

§ 3º A exigência de processo administrativo não impede a implementação de medidas emergenciais prévias de apreensão de produtos ou de interdição, total ou parcial, de estabelecimento que apresente perigo à vida, à saúde, à segurança ou ao bem-estar do consumidor.”

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2015.

Deputado JOAQUIM PASSARINHO  
Relator