

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO
PROJETO DE LEI Nº 1.646, DE 2019 – DEVEDOR CONTUMAZ**

EMENDA MODIFICATIVA Nº _____

(do Sr. Fernando Monteiro)

Art. 1º Os artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 7º do PL nº 1.646, de 2019 passam a tramitar com as seguintes alterações:

“Art.

1º.....

.....
Parágrafo único. Considera-se devedor contumaz o sujeito passivo que se enquadrar, em pelo menos, uma das seguintes situações:

I - possuir débitos declarados e não pagos, inscritos ou não em dívida ativa, relativamente a 6 (seis) períodos de apuração, consecutivos ou não, nos 12 (doze) meses anteriores;

II - possuir débitos inscritos em dívida ativa, que totalizem valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) e correspondam a mais de 30% (trinta por cento) de seu patrimônio conhecido, ou a mais de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total das operações realizadas nos 12 (doze) meses anteriores.

§ 1º Caso o sujeito passivo não esteja em atividade no período indicado nos incisos do parágrafo único deste artigo, será considerada a soma de até 12 (doze) meses anteriores.

§ 2º Para efeito do disposto neste artigo, não serão considerados os débitos com exigibilidade suspensa ou objeto de garantia integral, administrativa ou judicial, inclusive por fiança bancária ou seguro-garantia.

§ 3º O enquadramento disposto nos incisos I e II não exclui os regimes especiais ou diferenciados aplicados quando a autoridade administrativa apurar a prática de atos sistemáticos de natureza grave que causem desequilíbrio concorrencial e prejuízo à arrecadação.

§ 4º O valor estabelecido no inciso II, do parágrafo único, poderá ser atualizado por ato do Ministro de Estado da Economia, conforme os índices oficiais de inflação.

§ 5º Não será considerado devedor contumaz o sujeito passivo em relação ao qual for deferido o processamento de recuperação judicial enquanto não decretada a sua falência.”

Art. 2º Os órgãos da administração tributária da União poderão instaurar procedimento administrativo para caracterização e aplicação de restrições administrativas ao devedor contumaz.

Art. 3º Ao final do procedimento de que trata o art. 2º, o sujeito passivo caracterizado como devedor contumaz poderá ficar sujeito a regime especial para cumprimento das obrigações tributárias, consistente nas seguintes medidas e restrições administrativas, aplicadas isolada ou cumulativamente, na forma e condições previstas em regulamento:

I - impedimento de fruição de quaisquer benefícios fiscais, pelo prazo de 10 (dez) anos, inclusive de adesão a parcelamentos, de concessão de remissão ou de anistia e de utilização de créditos de prejuízo fiscal ou de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL para a quitação de tributos;

II - obrigatoriedade de fornecer informação periódica referente às operações que realizar;

III – alteração no período de apuração, no prazo e na forma de recolhimento dos tributos;

IV - autorização prévia e individual para escrituração de documentos fiscais;

V - plantão permanente de Auditor-Fiscal da Receita Federal no local onde deva ser exercida a fiscalização dos tributos, para controle das operações realizadas, de documento fiscal e de outro elemento relacionado com a condição do sujeito passivo;

VI - exigência de comprovação da entrada da mercadoria ou bem, ou do recebimento do serviço para a apropriação do respectivo crédito;

VII - atribuição da responsabilidade pela retenção e recolhimento dos tributos devidos pelas operações subsequentes com mercadorias sujeitas aos regimes monofásico ou de substituição tributária, ainda que previamente destacado ou informado o imposto ou contribuição no documento fiscal de aquisição da mercadoria, hipótese em que será admitida a apropriação, como crédito, do imposto ou contribuição comprovadamente recolhido nas operações anteriores;

VIII - exigência dos tributos devidos, inclusive o devido a título de substituição tributária ou regime monofásico, a cada operação, no momento da ocorrência do fato gerador, observando-se ao final do período de apuração o sistema de compensação do imposto ou contribuição;

IX - centralização do pagamento dos tributos devidos em estabelecimento definido pela RFB;

X - suspensão ou instituição de diferimento do pagamento de quaisquer tributos, a serem definidos pela RFB;

XI - inclusão em programa especial de fiscalização tributária;

XII - exigência de apresentação periódica de informações econômicas, patrimoniais e financeiras;

XIII - cassação de credenciamentos, habilitações e regimes especiais;

XIV - cancelamento do cadastro fiscal.

§ 1º A escolha das medidas indicadas no *caput* atenderá graduação progressiva das restrições de direitos a serem impostas, a culminar com o cancelamento do cadastro fiscal, levando em conta as especificidades do caso concreto e a preservação da continuidade da empresa.

§ 2º A aplicação do regime especial será precedida de parecer fundamentado, conforme dispuser o regulamento.

§ 3º A imposição do regime especial não prejudica a aplicação de qualquer penalidade prevista na legislação tributária, ou a adoção de qualquer outra medida que vise a garantir o recebimento de créditos tributários.

§ 4º O contribuinte deixará de ser considerado devedor contumaz se os débitos que motivaram essa condição forem extintos, tiverem suspensa a sua exigibilidade, garantida a execução, forem objeto de celebração de parcelamento ou plano de amortização do débito fiscal firmado em negócio jurídico processual, desde que esteja sendo regularmente cumpridos.

.....
.....

Art. 5º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Economia, para recuperar créditos inscritos em dívida ativa que, a critério da autoridade fazendária, sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação e desde que inexistentes indícios de esvaziamento patrimonial fraudulento, poderá conceder descontos de até 75% (setenta e cinco por cento) sobre o valor total consolidado da dívida, para pagamento à vista ou em até 60 (sessenta) parcelas mensais.

§ 1º Os descontos de que trata o *caput* não poderão:

- I - implicar redução do montante principal do tributo devido;
- II - abranger as multas decorrentes de lançamento de ofício em decorrência da caracterização das hipóteses definidas nos arts. 71, 72 e 73, da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, quando houver sentença transitada em julgado que confirme a ocorrência das referidas situações; e
- III - alcançar créditos inscritos em dívida ativa da União há menos de dez anos, na data da proposta de quitação na forma prevista no *caput*.

.....

.....

§ 3º O não pagamento do valor à vista ou de três parcelas, consecutivas ou alternadas:

- I – implica o cancelamento imediato dos descontos concedidos e a cobrança integral da dívida, deduzidos os valores já pagos; e
- II – autoriza a desconsideração da personalidade jurídica, com a finalidade de responsabilizar os diretores, gerentes e administradores, sócios ou não, pelos débitos transacionados, a ser processada conforme o disposto nos arts. 133 a 137, do Código de Processo Civil, nos autos da execução fiscal respectiva.

.....

.....

Art. 7º

.....

.....

“Art. 16

.....

.....

§ 4º Os embargos à execução terão efeito suspensivo.

.....

.....

.....”

JUSTIFICATIVA

A presente emenda visa propor alterações ao texto do PL nº 1.646/2019 com o objetivo de esclarecer conceitos e hipóteses de incidência do novo regramento para garantir maior segurança jurídica à nova lei.

O conceito de devedor contumaz do texto original do PL é inexato, pois a contumácia não se caracteriza pela existência de débitos num período de tempo ou pelo montante dos débitos e, sim, por um comportamento reiterado que, no caso, é o descumprimento das obrigações fiscais.

Um contribuinte que deixa de pagar seus impostos por vários meses, mesmo que de valores baixos, está adotando um comportamento reiterado de descumprir a suas obrigações tributárias, diferentemente de outro que possua apenas débito(s) superior(es) a R\$ 15 milhões por mais de 1 ano, ainda que em aberto, mas que pague regularmente os seus impostos. Esses dois contribuintes não deveriam ter tratamento semelhante, pois o primeiro está deliberadamente descumprindo a legislação, enquanto que este último pode ser um cumpridor de suas obrigações fiscais, ainda que possa ter deixado de pagar um ou alguns débitos ou os mantém em aberto por ter sofrido uma autuação fiscal de valor que entende indevido e/ou não tem condições de garanti-lo.

Então, não é o fato isolado de possuir débitos, nem o montante destes, nem mesmo a duração no tempo da existência do débito, que têm relevância para configurar a contumácia fiscal. Pelo próprio conceito, a contumácia diz respeito a um comportamento reiterado, habitual e incorrigível que, no caso, é o de não pagar tributos.

É esse tipo de devedor que, em pequena ou grande escala, causa prejuízos, em maior ou menor grau, ao Fisco, ao mercado e à concorrência, merecendo, por isso, um tratamento fiscal mais rigoroso, e não aquele que, por uma ou outra circunstância, venha a incorrer em débito(s) superior(es) a R\$ 15 milhões por mais de 1 ano (incluindo débitos de terceiros relacionados com o devedor, segundo o projeto).

Ao mesmo tempo, devem ser excluídas as hipóteses arroladas no art. 2º, *caput*, de instauração do procedimento de caracterização do devedor contumaz, primeiramente porque com a adoção de conceito mais adequado e razoável, como o ora proposto, pouco haveria a se perquirir, na medida em que, verificados os fatos ensejadores da contumácia e ausentes esclarecimentos suficientes ou a regularização por parte do contribuinte, as medidas restritivas já podem ser aplicadas.

Advertimos que as hipóteses previstas no art. 2º são muito abertas, referindo-se todas apenas a indícios, o que confere grande margem de discricionariedade à autoridade tributária, dando margem, por exemplo, a que uma eventual falta de pagamento por 3 meses consecutivos poderia suscitar o procedimento de verificação da contumácia do devedor, ainda que ele não tenha histórico de infrações fiscais. Ora, em tal situação, muito mais adequado seria intimar o contribuinte para autorregularização.

O arcabouço legal dos artigos 1º e 2º demonstra uma insistência no viés fiscal punitivo que, até o momento, não resultou em aumento da conformidade fiscal, mas o contrário, o incremento da litigiosidade, como

demonstram diversos estudos de especialistas no tema, haja vista o incessante aumento do passivo tributário federal nas esferas administrativa e judicial.

Quanto às consequências a serem aplicadas aos devedores contumazes, o projeto de lei às restringe a apenas duas: o cancelamento do cadastro fiscal, no caso, o CNPJ, e o impedimento do gozo de incentivos fiscais, parcelamentos, remissões, anistias e utilização de prejuízos fiscais/bases negativas de CSLL para quitação de tributos. Tais restrições podem ser aplicadas ao devedor principal e às “*peessoas físicas ou jurídicas a ele relacionadas, conforme o caso*”.

Nesse ponto, o projeto mostra-se acanhado, pois que as consequências deveriam ser plurais e escalonadas, culminando, em tese, até com penas mais graves. Concordamos que, como princípio, o devedor contumaz, caracterizado de forma razoável e adequada, tal como proposto nesta emenda, deve sofrer rigorosas consequências, sendo que, de outro lado, a legislação não pode dar azo ao arbítrio, bastando estabelecer uma definição objetiva do conceito e a previsão de consequências progressivamente mais rigorosas, considerando-se os prejuízos ao Fisco e ao mercado.

No que se refere à transação de débitos inscritos em dívida ativa há mais de 10 anos, de que trata o art. 5º, a medida é muito oportuna e pertinente, porém, o dispositivo autoriza a PGFN, em caso de descumprimento do acordo, a requerer a convolação da recuperação judicial em falência ou ajuizar ação falimentar, com fundamento no débito fiscal, possibilidade essa inexistente na atualidade e que representa grave atentado à liberdade de exercício das atividades econômicas.

A cobrança do crédito tributário já goza de privilégios legais, em especial a não submissão a concurso de credores e à habilitação em falência, além de preferir aos demais débitos do falido (exceto os extraconcursais, trabalhistas e com garantia real), conforme estipulam os arts. 186 e 187, do Código Tributário Nacional. Além disso, a extinção das obrigações do falido e a concessão da recuperação judicial já estão na dependência da prova de quitação de todos os tributos (arts. 191 e 191-A, CTN), o que, aliás, tem limitado ou até inviabilizado a efetividade de tais institutos.

É benvinda, pois, a possibilidade de transação de débitos inscritos há mais de 10 anos, porém, deve ser excluída a possibilidade de pedido de falência fundado em débitos fiscais inadimplidos que tenham sido objeto da referida transação. Como medida de *enforcement*, deve-se acrescentar no dispositivo que o descumprimento da transação, além de acarretar a perda dos descontos e do parcelamento concedido, constitui causa de desconsideração da personalidade jurídica, a ser operada através do Incidente de Desconsideração da Personalidade Jurídica – IDPJ, previsto nos arts. 133 a 137, do Código de Processo Civil.

Além disso, como a transação proposta visa recuperar débitos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, ou seja, créditos

“podres”, deve ser ampliado o limite de desconto de 50% para 75% do total da dívida consolidada, bem como incluir os débitos do Simples e do FGTS na referida transação, de modo a amplificar as chances de efetiva recuperação, mantidas a impossibilidade de redução do principal. Da mesma forma, as multas aplicadas em razão de sonegação, fraude e conluio, somente devem ser mantidas fora dos descontos se a conduta do contribuinte for objeto de sentença penal condenatória transitada em julgado, de forma que, apenas com a caracterização cabal de cometimento de crime fiscal, tais multas seriam cobradas em sua integralidade.

No art. 7º certas alterações propostas na Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/80) devem ser modificadas para evitar a conduta repressiva e desproporcional ou irrazoável, que não resultou em aumento significativo da conformidade fiscal.

Primeiramente, quanto aos efeitos dos embargos do executado de que trata o PL, no § 4º, do art. 16, da LEF, há de se esclarecer, como premissa, que as obrigações, na esfera privada, são contraídas pelo devedor por livre e espontânea vontade, pois resultam de um negócio jurídico celebrado entre partes que estão em igualdade de condições, conforme o regime jurídico das relações privadas e o princípio da autonomia da vontade. De outro lado, o débito tributário é impositivo, decorre diretamente da lei, estando a Fazenda Pública em posição assimétrica em relação ao contribuinte, no bojo do regime jurídico de direito público, sob o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Ainda que o contribuinte participe da constituição do crédito tributário, notadamente nos tributos sujeitos ao autolançamento, ele está sujeito a interpretar e aplicar a lei tributária, na condição de auxiliar da Administração Tributária, e fica à mercê da homologação fiscal por 5 anos, não se descaracterizando a natureza cogente da incidência fiscal, que permanece sob absoluto e cerrado controle do Fisco.

Por se tratar de relação que implica a transferência de parcela do patrimônio do contribuinte para a Administração Pública, a relação tributária é pautada por rígidos princípios que visam assegurar os direitos do contribuinte e impedir a expropriação indevida. Daí, os ditames da estrita legalidade, da tipicidade cerrada, da capacidade contributiva e da vedação ao confisco, entre outros, todos voltados a cercar a relação tributária de todas as garantias ao contribuinte, de maneira a prover um controle de legalidade muito estreito das relações tributárias.

A execução fiscal é a implementação forçada da tributação, de modo que deve ser ainda mais cercada de cuidados e ciosa dos princípios e normas fiscais.

O crédito tributário é constituído diretamente pelo Fisco, ou, no caso dos tributos sujeitos ao autolançamento, a sua constituição se dá sob o controle cerrado e absoluto do Fisco. Além disso, o crédito tributário já é dotado

de privilégios exclusivos, previstos no CTN. Por fim, os embargos somente são admitidos mediante garantia integral do crédito tributário em execução.

Por todas essas circunstâncias, não se mostra adequado submeter o efeito suspensivo dos embargos à execução fiscal aos requisitos da tutela provisória previstos no Código de Processo Civil, como pretende o PL, na redação dada ao § 4º, do art. 16, da LEF, sendo que tais requisitos não se ajustam às relações tributárias, assimétricas por natureza, em que a posição do Fisco é sobranceira em relação à do contribuinte. Assim, ao contrário do que prevê o PL, o § 4º, do art. 16, da LEF, deve prever o efeito suspensivo dos embargos à execução fiscal.

Brasília, 21 de agosto de 2019.

Deputado **Fernando Monteiro**
(PP/PE)