

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

(Do Sr. ARNALDO JARDIM)

Altera as Leis nº 8.397, de 6 de janeiro de 1992, e nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, com o objetivo de evitar o excesso de garantia no âmbito da medida cautelar fiscal e do arrolamento de bens e direitos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.397, de 6 de janeiro de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

Parágrafo único. Nas hipóteses de responsabilidade solidária ou subsidiária, a medida cautelar só poderá ser requerida contra o responsável tributário se o patrimônio do devedor principal não for suficiente para satisfação do débito tributário.” (NR)

“Art. 4º

§ 1º Na hipótese de pessoa jurídica, a indisponibilidade recairá somente sobre os bens do ativo permanente, podendo, ainda, observado o parágrafo único do art. 2º, ser estendida aos bens do acionista controlador e aos dos que, em razão do contrato social ou estatuto, tenham poderes para fazer a empresa cumprir suas obrigações fiscais, ao tempo:

.....” (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 64.

.....

§ 14. Nas hipóteses de responsabilidade solidária ou subsidiária, somente serão arrolados bens e direitos do responsável se o patrimônio do devedor principal não for



suficiente para satisfação do crédito tributário, na forma do *caput*.

§ 15. Não serão computados para fins do arrolamento de bens e direitos de que trata o *caput*, em relação aos responsáveis solidários e subsidiários, os créditos tributários ainda não definitivamente constituídos.” (NR)

“Art. 64-A.

§ 3º Nas hipóteses de responsabilidade solidária ou subsidiária, serão excluídos do montante de que trata o *caput* os créditos tributários cujo patrimônio do devedor principal seja suficiente para satisfação, na forma do art. 64.” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

Os artigos 64 e 64-A da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997 preveem o instituto do arrolamento de bens e direitos. O objetivo deste instituto é permitir que a autoridade fiscal acompanhe o patrimônio do sujeito passivo que possui débitos com a Fazenda Nacional, para fins de garantia de satisfação do crédito tributário em posterior medida executiva.

Para tanto, os créditos tributários de responsabilidade do sujeito passivo devem superar dois parâmetros: (i) trinta por cento de seu patrimônio conhecido (artigo 64, *caput*); e (ii) R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), conforme artigo 64, § 7º da referida lei.

Esse segundo critério pode ser aumentado ou restabelecido pelo Poder Executivo (artigo 64, § 10). Nesse sentido, hoje, a Instrução Normativa nº 2.091, de 22.6.2022 prevê a quantia de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Superados esses dois parâmetros, a autoridade fiscal procederá ao arrolamento de bens e direitos do sujeito passivo. Desse momento em diante, toda e qualquer forma de transferência, alienação ou ônus instituído sobre os bens e direitos arrolados deve ser comunicada à autoridade fiscal.



Deixar de fazê-lo poderá ensejar a propositura da medida cautelar fiscal, de que trata a Lei nº 8.397, de 6 de janeiro de 1992, conforme incisos VI e VII do artigo 2º desta mesma Lei, e § 4º do artigo 64 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

O arrolamento de bens e direitos surte uma função válida e relevante. Com ele, evita-se que o sujeito que possui débitos com a Fazenda Nacional se desfaça de seu patrimônio e caia em insolvência, prejudicando assim a satisfação do crédito tributário em eventual medida executiva posterior.

Por outro lado, embora o arrolamento não seja uma medida de constrição patrimonial como a medida cautelar e a penhora, por exemplo, ele também surte efeitos indesejados para quem tem o seu patrimônio sujeito a essa medida.

Isso porque, em primeiro lugar, é comum o arrolamento de bens e direitos afastar potenciais interessados na aquisição de ativos arrolados, seja por desconhecimento quanto aos efeitos do arrolamento ou por mera cautela. Há ainda os interessados que exigem descontos substanciais para adquirir bens ou direitos sujeitos a arrolamento.

Em segundo lugar, o arrolamento de bens e direitos sujeitos a registro público resulta na anotação dessa condição nos competentes órgãos de registro. Isso resulta na publicidade de informações que, caso contrário, somente o Fisco teria acesso em razão de suas prerrogativas específicas.

Em terceiro lugar, o sujeito que tem seus bens ou direitos arrolados pode restar efetivamente incapacitado de dispor de seu patrimônio. Isso porque, ainda que sejam cumpridos os requisitos previstos em lei (comunicação da transferência, alienação ou ônus instituído à autoridade fiscal), há um justo receio de que a disposição desses bens ou direitos seja interpretada pela autoridade fiscal como fato apto a justificar a propositura da correspondente medida cautelar fiscal.

Naqueles casos em que o contribuinte de fato cumpre os requisitos para ter seus bens e direitos sujeitos a arrolamento, os efeitos descritos acima são justificáveis em razão da necessária garantia do crédito tributário e atendimento do interesse público.



Ocorre que, à margem dessa regra geral, há casos práticos em que o arrolamento de bens e direitos não se justifica e resulta em verdadeiro excesso de garantia.

Isso ocorre, por exemplo, quando o contribuinte possui patrimônio próprio suficiente para assegurar a satisfação do crédito tributário (i.e., quando o crédito tributário é inferior a trinta por cento do patrimônio conhecido do contribuinte), mas, ainda assim, a autoridade fiscal procede ao arrolamento de bens e direitos de outros sujeitos, tidos como responsáveis solidários ou subsidiários.

Note-se que, na atual Instrução Normativa nº 2.091, de 22.6.2022, há inclusive previsão expressa quanto ao arrolamento de bens e direitos do responsável solidário, nos casos em que o contribuinte em si não cumpre os requisitos para ser arrolado (artigo 2º, § 2º, II).

Essa prática é adotada de forma rotineira com administradores e diretores de pessoas jurídicas. Pela própria natureza empresarial das atividades desenvolvidas por essas entidades, é comum que seu patrimônio, bem assim como o valor das operações e transação por elas realizadas, sejam substancialmente superiores ao patrimônio conhecido das pessoas físicas que nelas atuam (como administradores e diretores).

Consequentemente, uma exigência fiscal proporcionalmente ínfima para a pessoa jurídica pode facilmente representar mais de trinta por cento do patrimônio conhecido de seus administradores e diretores.

Evidentemente, se a pessoa jurídica (contribuinte e devedor principal) possui patrimônio suficiente para assegurar a satisfação do crédito tributário, não há razão para que a autoridade fiscal proceda ao arrolamento de bens e direitos de seus administradores e diretores.

Note-se que, no passado, a Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008 pretendia estender o arrolamento de bens e direitos ao patrimônio de responsáveis tributários¹, para garantia de créditos tributários do

¹ "Art. 31. Os arts. 62 e 64 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 62.

§ 1º O equipamento em uso, sem a autorização a que se refere o caput ou que não satisfaça os requisitos deste artigo, poderá ser apreendido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou pela Secretaria de



contribuinte. Essa medida foi rechaçada pelo Congresso Nacional e foi retirada do texto legal quando da conversão da medida provisória na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009.

Entretanto, o que se verifica na prática é que a Receita Federal do Brasil (RFB) tem adotado esse exato procedimento, e de forma corriqueira. Isto é, a autoridade fiscal verifica individualmente se o contribuinte e o responsável possuem ou patrimônio conhecido suficiente para a satisfação do crédito tributário (i.e., crédito tributário inferior a trinta por cento do patrimônio conhecido).

Se ambos não cumprem esse requisito, arrola-se bens e direitos do contribuinte do responsável tributário. E mais, ainda que o contribuinte possua patrimônio conhecido muito superior ao crédito tributário, procede-se ao arrolamento exclusivo de bens e direitos dos responsáveis.

Essa prática afigura verdadeiro excesso de garantia, e vai de encontro aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. O descumprimento dos requisitos estabelecidos pela legislação para fins de arrolamento dos bens e direitos do contribuinte não significa nenhum prejuízo à garantia e satisfação do crédito tributário.

Pelo contrário, a incapacidade de demonstrar o cumprimento dos requisitos em questão indica, justamente, que o patrimônio conhecido do contribuinte é suficiente para a satisfação integral do crédito tributário, de forma que se faz desnecessária – e legítima – a instituição de garantias adicionais para o mesmo crédito, por meio do arrolamento de bens e direitos dos responsáveis.

Fazenda da Unidade Federada e utilizado como prova de qualquer infração à legislação tributária, decorrente de seu uso.

§ 2º Constatada a ausência do ECF ou equivalente por estabelecimento obrigado ao seu uso, ou a inobservância das normas sobre o seu funcionamento, a empresa será intimada a regularizar a situação no prazo de vinte dias, sem prejuízo da aplicação de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

§ 3º O não-atendimento ao disposto no § 2º sujeitará o estabelecimento à suspensão das atividades até ulterior regularização.' (NR)

Art. 64.

§ 1º No arrolamento, devem ser identificados também os bens e direitos:

I - em nome do cônjuge, desde que não comunicáveis na forma da lei, se o crédito tributário for formalizado contra pessoa física; ou

II - em nome dos responsáveis tributários de que trata o art. 135 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

.....
§ 10. Fica o Poder Executivo autorizado a aumentar ou restabelecer o limite de que trata o § 7º.' (NR)"



Note-se que, na eventualidade de o crédito tributário tutelado pelo arrolamento de bens e direitos vir a ser inscrito em Dívida Ativa, a Fazenda Pública promoverá a competente execução fiscal, na forma da vide Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execuções Fiscais).

Neste momento, o executado será intimado para quitar a dívida ou garantir a execução, por meio do depósito em dinheiro, apresentação de fiança bancária ou seguro garantia, ou nomeação de bens à penhora (conforme artigos 8º e 9º da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980²). Não ocorrendo a garantia da execução, será determinada a penhora de bens do executado.

Independentemente da forma adotada, a garantia da execução estará sempre limitada ao valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, e nada além disso.

A legislação civil que rege o tema é manifestamente contrária ao excesso de penhora e ao excesso de execução. Justamente por essa razão, o artigo 874³ da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) faculta ao juiz da causa a redução da penhora, se o valor dos bens penhorados for consideravelmente superior ao valor do crédito.

No âmbito das execuções fiscais, o parágrafo único do artigo 24 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, estatui que, se o preço da avaliação ou o valor da melhor oferta pelos bens penhorados for superior ao dos créditos da Fazenda Pública, a adjudicação somente será deferida pelo Juiz se a diferença for depositada pela Fazenda Pública no prazo de trinta dias.

2 “Art. 8º - O executado será citado para, no prazo de 5 (cinco) dias, pagar a dívida com os juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, ou garantir a execução, observadas as seguintes normas: (...)”

“Art. 9º - Em garantia da execução, pelo valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, o executado poderá:

I - efetuar depósito em dinheiro, à ordem do Juízo em estabelecimento oficial de crédito, que assegure atualização monetária;

II - oferecer fiança bancária ou seguro garantia;

III - nomear bens à penhora, observada a ordem do artigo 11; ou

IV - indicar à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública.”

3 “Art. 874. Após a avaliação, o juiz poderá, a requerimento do interessado e ouvida a parte contrária, mandar:

I - reduzir a penhora aos bens suficientes ou transferi-la para outros, se o valor dos bens penhorados for consideravelmente superior ao crédito do exequente e dos acessórios;”



Mais recentemente, a legislação criminal também passou a coibir expressamente o excesso de penhora. De acordo com o artigo 36 da Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, “decretar, em processo judicial, a indisponibilidade de ativos financeiros em quantia que extrapole exacerbadamente o valor estimado para a satisfação da dívida da parte e, ante a demonstração, pela parte, da excessividade da medida, deixar de corrigi-la” configura crime de abuso de autoridade, sujeito a pena de detenção, de um a quatro anos, e multa.

E sequer poderia ser diferente. Afinal, a execução de bens ou direitos em valor superior ao da dívida acarretaria enriquecimento sem causa, prática manifestamente vedada pelos artigos 884 e seguintes da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

O arrolamento de bens e direitos é um ato que antecede a penhora e posterior execução, e busca assegurar a efetividade dessas medidas posteriores, para fins de satisfação do crédito tributário. Se o excesso de penhora e o excesso de execução são manifestamente vedados no ordenamento jurídico, não há razão para que, antes desses eventos, autorize-se o arrolamento descabido de bens e direitos.

Como dito, o arrolamento de bens e direitos só se faz necessário quando há justo receio de que o patrimônio do devedor se mostre insuficiente para a satisfação do crédito tributário ao tempo da execução. Se o contribuinte não cumpre os requisitos para ter seus bens e direitos arrolados (e, portanto, possui patrimônio suficiente para a satisfação do crédito tributário), esse receio inexistente.

É ilegítimo, portanto, o arrolamento de bens e direitos dos responsáveis, quando o contribuinte já dispõe de patrimônio próprio suficiente para a satisfação do crédito tributário.

Por essas razões, este projeto propõe a introdução de dois novos parágrafos no artigo 64 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. O primeiro deles prevê que, nas hipóteses de responsabilidade solidária ou subsidiária, somente serão arrolados os bens e direitos do responsável



tributário se o crédito tributário for superior a trinta por cento do patrimônio conhecido do devedor principal.

O segundo prevê que o arrolamento de bens e direitos dos responsáveis solidários e subsidiários far-se-á exclusivamente em relação aos créditos tributários já definitivamente constituídos, medida que evita ingerências sobre o patrimônio de sócios e administradores fundamentadas em autuações que podem vir a ser canceladas ou mesmo ter seu valor significativamente reduzido, como tem sido recorrente no âmbito do processo administrativo fiscal federal.

Em relação ao art. 64-A da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, propõe-se também a introdução de um novo § 3º, o qual prevê que, nas hipóteses de responsabilidade solidária ou subsidiária, serão excluídos do montante de que trata o *caput* os créditos tributários cujo patrimônio do contribuinte seja suficiente para satisfação.

Por fim, propõe-se também a inclusão de novo parágrafo único ao artigo 1º da Lei nº 8.397, de 6 de janeiro de 1997. O parágrafo em questão estabelece que, nas hipóteses de responsabilidade solidária ou subsidiária, a medida cautelar fiscal só poderá ser requerida contra o responsável tributário se o patrimônio do devedor principal não for suficiente para a satisfação do crédito tributário, na forma do art. 64 da Lei nº 9.532, de 1997.

Com essas alterações, o arrolamento de bens e direitos e a medida cautelar fiscal (nos casos atrelados ao descumprimento do arrolamento de bens e direitos) só serão processados contra o responsável quando o patrimônio do contribuinte se mostrar insuficiente para a satisfação do crédito tributário.

Na falta do cumprimento deste requisito (ou seja, quando o patrimônio do contribuinte for superior a trinta por cento do crédito tributário), não se procederá ao arrolamento de bens e direitos do responsável, e tampouco à propositura da medida cautelar fiscal contra ele pelo descumprimento das regras afetas ao arrolamento de bens e direitos.

Dessa maneira, pretende-se que o arrolamento de bens e direitos e a medida cautelar fiscal cumpram a sua finalidade, de forma razoável



e proporcional aos fins que se pretende alcançar com esses institutos, sem que isso acarrete excesso de garantia do crédito tributário.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado ARNALDO JARDIM

2022-10303

