



PROJETO DE LEI N° , DE 2023
(Do Sr. THIAGO DE JOALDO)

Altera dispositivos da Lei 9.430, de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a segurança social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 44-A:

“Art. 44-A. Havendo prova irrefutável de que o sujeito passivo praticou ato que impediu que as autoridades fiscais tomassem conhecimento da ocorrência do fato gerador do tributo, ou se valeu da prática de atos ilegais com a finalidade de reduzir o montante do tributo devido, ou de evitar ou diferir o seu pagamento, a multa prevista no inciso I do artigo 44 poderá ser aplicada até o limite de 150%.

§ 1º. Em nenhuma hipótese a multa prevista no *caput* será aplicada se o sujeito passivo tiver declarado os atos praticados às autoridades fiscais, através de sua escrituração contábil e fiscal digital.

§ 2º. A desconsideração de atos e negócios jurídicos praticados pelo contribuinte sob o argumento da ocorrência de abuso de direito, de falta de propósito negocial, de simulação, de abuso de formas jurídicas, de fraude à lei ou qualquer outro equivalente, não autoriza a aplicação da multa prevista no *caput*.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Apresentação: 22/02/2023 15:24:18.663 - MESA

PL n.613/2023

§ 3º. A aplicação do parágrafo único do artigo 116 do Código Tributário Nacional, quando editada a lei regulando o procedimento ali previsto, não autoriza a aplicação da multa prevista no *caput* deste artigo.

§ 4º. A autoridade fiscal e o órgão de revisão graduarão a multa prevista no *caput*, até o limite ali previsto, considerando a culpabilidade, os motivos, as circunstâncias, o contexto histórico e as consequências do ato praticado pelo sujeito passivo."

Art. 2º. O § 2º do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44.

§ 2º Os percentuais de multa a que se refere o inciso I do *caput* e deste artigo serão aumentados de metade, nos casos de não atendimento, pelo sujeito passivo, no prazo marcado, de intimação para: (NR).....”

Art. 3º. Fica revogado o §1º do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Poucos anos após a promulgação da Constituição Federal, iniciaram-se as discussões por uma profunda reforma da estrutura tributária brasileira, especialmente da tributação sobre o consumo, para enfrentar problemas bem conhecidos por todos nós, como a excessiva burocracia imposta ao ambiente de negócios e a injustiça do sistema tributário que onera exportações e causa insegurança jurídica.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Apresentação: 22/02/2023 15:24:18.663 - MESA

PL n.613/2023

Trata-se de um debate que veio amadurecendo a cada legislatura e entendo que, agora, reunimos as condições para aprovar um novo modelo de tributação sobre bens e serviços. Continuam em discussão, nesta legislatura, duas propostas de Reforma Tributária: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, e a PEC nº 110, de 2019.

Enquanto isso, há medidas importantes e necessárias para a melhoria do ambiente de negócios (e de mais simples soluções), que sequer foram superadas nos últimos anos. Uma delas é o fim da multa qualificada na esfera tributária federal, que vem sendo aplicada de forma abusiva, pela Receita Federal, e, com assustadora frequência, derrubadas pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)¹, ao entenderem estar ausentes as causas previstas em lei para tais tipos de autuações.

A chamada multa qualificada está prevista no artigo 44, § 1º, da Lei 9.430/96, cuja redação é a seguinte:

“Artigo 44. Nos casos de lançamento de ofício, serão aplicadas as seguintes multas:

I - de 75% (setenta e cinco por cento) sobre a totalidade ou diferença de imposto ou contribuição nos casos de falta de pagamento ou recolhimento, de falta de declaração e nos de declaração inexata;

[...]

§ 1º O percentual de multa de que trata o inciso I do caput deste artigo será duplicado nos casos previstos nos arts. 71, 72 e 73 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, independentemente de outras penalidades administrativas ou criminais cabíveis. [...].” (Destaque nosso)

Como estabelece este dispositivo, a multa de ofício pode ser duplicada quando há **sonegação, fraude ou conluio**, assim definidos nos termos dos artigos 71, 72 e 73, da Lei 4.502/64, transcritos a seguir:

“Artigo 71. Sonegação é toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, o conhecimento por parte da autoridade fazendária:

¹ <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/carf-camara-superior-derrubou-maioria-multas-qualificadas-2021-21022022> (acesso em 16/02/2023)



LexEdit
* C D 3 7 7 3 5 7 7 9 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Apresentação: 22/02/2023 15:24:18.663 - MESA

PL n.613/2023

I - da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, sua natureza ou circunstâncias materiais;

II - das condições pessoais do contribuinte, suscetíveis de afetar a obrigação tributária principal ou o crédito tributário correspondente.

Artigo 72. Fraude é **toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, ou a excluir ou modificar as suas características essenciais**, de modo a reduzir o montante do imposto devido a evitar ou diferir o seu pagamento.

Artigo 73. Conluio é **o ajuste doloso entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas**, visando qualquer dos efeitos referidos nos artigos 71 e 72.” (Destaques nossos)

Pelo texto claro da Lei, verificamos que **conluio** não é um conceito independente. Para sua caracterização é necessária a prática de sonegação, fraude ou ambas. Portanto, os conceitos relevantes, neste caso, são os de sonegação e fraude.

A sonegação não é conceito aberto para interpretação e tem um espaço bem restrito de caracterização. É necessária a ação ou omissão dolosa, cuja finalidade tenha sido de impedir ou atrasar, total ou parcialmente, o conhecimento por parte da autoridade fazendária da ocorrência do fato gerador ou das condições pessoais do contribuinte, conforme os incisos I e II do art. 71, acima transcritos.

Já a **fraude** é caracterizada por comportamentos dolosos que visam impedir a ocorrência do fato gerador, ou excluir ou modificar suas características essenciais. A doutrina, de forma unânime, aponta que a fraude prevista no artigo 72, da Lei 4.502/64, é a *fraude penal*. Como aponta Marco Aurélio Greco, “o § 1º do artigo 44 não se aplica às hipóteses de *fraude civil* ou *fraude à lei*, incidindo apenas nas hipóteses que configurarem *fraude ao Fisco* ou configurarem *sonegação no sentido penal*”.

Desta forma, está claro que, para a constatação de fraude (neste caso, com inequívoca presença de dolo), por parte do contribuinte, é necessária





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

a presença de elementos como, por exemplo, a existência de documentos pós-datados e a realização de atos contraditórios pela empresa. Ou seja, é condição imperativamente necessária que o contribuinte declare uma coisa e, na prática, faça outra, distinta.

Ainda assim, a Receita Federal tem usado a qualificação da multa (que deveria ser um instrumento excepcional para coibir situações criminosas) como um mecanismo banal de punição. A dúvida não pode, automaticamente, resultar em multa qualificada para o contribuinte, o que a torna, na maioria das vezes, impagável. Multa é penalidade, e não confisco!

Como nosso país pretende simplificar o ambiente de negócios se o contribuinte tem que suportar o peso de interpretar e aplicar uma legislação complexa e, ainda, ser exposto (diariamente) às ameaças de multas extorsivas sobre o valor do crédito tributário?

A constitucionalidade da cobrança de multa qualificada está para ser analisada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), através do RE 736.090, por meio do qual os ministros decidirão se a penalidade fere ou não a vedação constitucional ao efeito confiscatório na esfera tributária. A repercussão geral foi reconhecida em 2015, porém, ainda não há data para julgamento do recurso.

No voto em que opinou pela possibilidade de que o STF julgue o tema, entretanto, o relator, ministro Luiz Fux, lembrou que o tribunal já definiu em outros casos a irregularidade de multas que ultrapassam 100% do valor do tributo devido. É o caso do RE 833.106, que envolvia uma multa de 120% do valor do tributo e, em 2014, a penalidade foi derrubada pelo STF, sob o argumento de que a jurisprudência da Corte considera inconstitucionais penalidades superiores a 100%.

Por entender que a multa qualificada deva ter um artigo próprio, ao invés de ser um parágrafo do artigo 44, da Lei 9.430/96, é que proponho o presente projeto de Lei. O objetivo é dar mais clareza aos critérios de designação

LexEdit
* C D 2 3 7 7 3 5 7 7 9 0 0





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

da multa qualificada e limitar as possibilidades de desvios na sua aplicação. Afinal de contas, a legislação brasileira já prevê consequências criminais para os atos praticados pelos contribuintes de forma fraudulenta ou com vistas à sonegação de informações ao Fisco, na Lei 8.137/90, e em dispositivos do Código Penal.

A presente proposta, dessa forma, revoga o § 1º do aludido artigo 44, e inclui, nesta lei, o artigo 44-A, cuja redação determina a necessidade da apresentação de provas irrefutáveis **(i)** da prática de atos, por parte do contribuinte, capazes de impedir que as autoridades fiscais tomem conhecimento da ocorrência do fato gerador do tributo **(sonegação)**, ou **(ii)** que o contribuinte tenha se valido do manuseio de atos ilegais, dolosamente voltados para obter a redução do montante do tributo devido, ou no intento de evitar ou diferir o seu pagamento **(fraude)**. Constatada a irrefutabilidade das provas de tais práticas, autorizada estará a aplicação da multa prevista no inciso I do artigo 44, da já comentada lei federal, até o limite de 150%.

Assim, a aplicação da multa no máximo de 150% fica limitada ao que sempre deveria ter sido o seu objetivo: penalizar, de forma diferenciada, comportamentos criminosos dos contribuintes, sem deixar qualquer margem de dúvida quanto à sua inaplicabilidade aos casos de divergência interpretativa da legislação ou no contexto dos debates sobre planejamento tributário.

Vivemos tempos estranhos, no campo do Direito Tributário, e, recentemente, por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) considerou que a Coisa Julgada sobre tributos recolhidos de forma continuada perde seus efeitos, caso a Corte se pronuncie em sentido contrário. O tema, por si só, já é bastante polêmico (afinal de contas, a Coisa Julgada deveria ser o que há de mais sagrado nas relações regidas pelo Poder Judiciário), contudo, a Corte Suprema também decidiu não modular a decisão, o que demonstra a grave insegurança jurídica no país.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Diante deste cenário, acredito que não podemos mais aguardar que o Supremo corrija as distorções sobre a finalidade da legislação e sua aplicação. Também não podemos mais aguardar que o Carf avalie, através de suas instâncias máximas, que as multas qualificadas são incabíveis, pois nem todos os contribuintes possuem as condições técnicas necessárias para fazer chegar suas contendas tributárias até o órgão colegiado.

O texto que proponho, registre-se, foi extraído de uma sugestão do Dr. Sérgio André Rocha, Professor de Direito Financeiro e Tributário da UERJ e Diretor da Associação Brasileira de Direito Financeiro, em seu artigo publicado no Conjur: Reforma tributária e o fim da multa qualificada.²

Por acreditar que a aprovação desse ajuste na legislação trará uma grande melhoria no ambiente de negócios de nosso país é que espero contar com o apoio de nossos Pares Congressistas para atingirmos tal objetivo.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2023.

Deputado THIAGO DE JOALDO – PP/SE

² https://www.conjur.com.br/2020-fev-03/sergio-rocha-reforma-tributaria-fim-multa-qualificada#_edn1 (acesso em 16/02/2023)



* C D 2 3 7 7 3 5 7 7 9 9 0 0 * LexEdit