

PROJETO DE LEI Nº 2.384, DE 2023

Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e dispõe sobre conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade.

Apresentação: 04/07/2023 18:37:09.850 - PLEN
EMP 53 => PL 2384/2023

EMP n.53

EMENDA DE PLENÁRIO N.º

Art. 1º Suprima-se o art. 8º do Parecer de Plenário ao Projeto de Lei nº 2.384, de 2023.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 8º do Parecer de Plenário ao Projeto de Lei nº 2.384, de 2023, altera dispositivos da Lei nº 13.988/2020, conhecida por dispor sobre a transação nas hipóteses que especifica.

Em primeiro lugar, as alterações indicadas permitem a transação de créditos tributários em cobrança administrativa, ou seja, independente do contencioso administrativo fiscal. Importante estabelecer, contudo, que segundo o art. 171 do Código Tributário Nacional, regra matriz do instituto, a *“lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.”*

Ou seja, a transação tal qual autorizada pela Lei nº 13.988/2020 é política pública orientada para extinguir **litígio**. Não havendo litígio, certamente estaremos diante de outro instituto, cuja malversação de descontos e alongamentos terminarão por ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14) e estimularão a inadimplência e inconformidade. Neste sentido, confira-se a seguinte passagem do PARECER n. 00006/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República em abril:

61. Segundo o artigo 171, do CTN, a preexistência de litígio, a ser encerrado, é elemento necessário para configurar hipótese de realização da transação. E a consequência da resolução do litígio, por seu turno, é a extinção do crédito tributário, ainda que não imediatamente.



Aliás, relevante também é o seguinte trecho do referido parecer, que aproxima a iniciativa de se autorizar a transação de créditos fora do contencioso com a nociva prática de sucessivos programas de parcelamentos especiais:

59. Ao se pretender ampliar, de forma quase ilimitada, as possibilidades de transação de débitos no âmbito da RFB, somado ao estabelecimento de critérios pouco assertivos na determinação do grau de recuperabilidade das dívidas, corre-se o risco de transformar a Lei de Transação exatamente naquilo que se pretendeu evitar com a sua edição, como alertado no seguinte trecho da mensagem conjunta do Ministro de Estado da Economia e do Advogado Geral da União, transcrita na íntegra em seguida ao parágrafo 25, deste parecer, e que demonstra, com exatidão, os contornos da política pública que se pretendeu implementar (destaques acrescidos).

"3. A transação na cobrança da dívida ativa da União acarretará redução do estoque desses créditos, limitados àqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, incrementará a arrecadação e **esvaziará a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma (mesmo aqueles com plena capacidade de pagamento integral da dívida).**"

Alteração que contemple a possibilidade de transação fora do contencioso viola a regra matriz do instituto (CTN) e contraria o interesse público.

Ademais, o Parecer de Plenário ao Projeto de Lei nº 2.384, de 2023, passa a autorizar descontos sobre créditos considerados plenamente recuperáveis (ainda que o pagamento se dê à vista), é importante alertar o risco de malversação da política pública e de violação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso porque, conforme entendimentos recentes do Tribunal de Contas da União, a criação de benefício de natureza tributária, como é o caso de descontos para créditos recuperáveis, representa renúncia de receita, nos termos do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. À propósito do assunto:

9.2.1 as propostas legislativas de iniciativa do Poder Executivo e quaisquer iniciativas aprovadas mediante projeto de lei para conceder benefícios de natureza tributária, desacompanhadas das medidas de compensação previstas no art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), não se conformam com o pressuposto da gestão fiscal estabelecido no art. 1º, § 1º, da LRF e com as diretrizes norteadoras da trajetória de recondução da renúncia de receita ao limite estabelecidas pelos arts. 21 e 116, § 1º, da LDO-2019, devendo ser demonstrada a compatibilidade da proposta e dos projetos de lei aprovados com as premissas e os objetivos da política econômica nacional expressamente definidos no Anexo de Metas Fiscais que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com objetivo de conferir concretude plena ao disposto nos arts. 1º, § 1º; 4º, inciso I, alínea "a", § 2º, incisos II e V; 5º, incisos I e II; e 14, incisos I e II da Lei Complementar 101/2000;

9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República, conforme disposto



no parecer prévio das contas presidenciais do exercício de 2018 apreciado pelo Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, que analisou o alerta proferido no parecer prévio das contas presidenciais de 2017;

9.2.3. eventual proposta de alteração da meta fiscal para absorver a criação ou a ampliação de renúncia de receita deverá demonstrar a sua consistência com as premissas e os objetivos da política econômica nacional expressamente definidos no Anexo de Metas Fiscais que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias, de forma coerente com o disposto nos arts. 1º, § 1º; 4º, inciso I, alínea "a", § 2º, incisos II e V; 5º, incisos I e II; e 14, incisos I e II da Lei Complementar 101/2000;

9.3. firmar o entendimento no sentido de que, considerando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República, do art. 113 do ADCT, assim como a regulamentação prevista nos arts. 14 a 16 da Lei Complementar 101/2000, as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas; (Acórdão 2198/2020)

Ademais, salta aos olhos, diante da grave crise econômica vivenciada pelos contribuintes brasileiros nos últimos anos, que seja admitido o pagamento de crédito público com desconto por pessoas físicas e jurídicas cuja condição econômica é positiva.

Alteração que permita o pagamento de créditos públicos recuperáveis com descontos viola a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e contraria o interesse público.

Por fim, vale ressaltar que, conforme autorizado pela Lei nº 13.988/2020, os créditos em contencioso administrativo fiscal (não inscritos em dívida ativa da União, portanto), podem ser incluídos em transação resolutiva de litígio.

O que a legislação exige, por obediência ao comando da art. 131 da Constituição, é que a transação desta espécie de crédito observe a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73/1993). Neste sentido, o PARECER n. 00006/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, aduz:

b) A PGFN representa os interesses da União no contencioso administrativo fiscal, por força do artigo 131, da Constituição, do artigo 12, V, da LC 73/1993 e das normas contidas no próprio Decreto nº 70.235/1972. Conquanto os órgãos de julgamento administrativo pertençam à estrutura do Ministério da Fazenda, verifica-se legítima hipótese de representação extrajudicial da União. Também por essa razão, a transação de créditos no contencioso administrativo fiscal não pode prescindir de manifestação do órgão que representa os interesses sobre os quais se vai fazer concessões. A participação prévia da PGFN nos atos de transação é obrigatória, portanto, não somente em razão do necessário exame prévio de legalidade do ato, por força dos arts. 10-A e 13 da Lei nº 13.988/2020, combinados com o inciso IV do art. 12 da LC 73/1993 e com o próprio artigo 131 da Constituição da República, mas também por força do mesmo artigo 131, da Constituição, combinado com os artigos 4º, VI e 12, V, da LC 73/1993 e dos diversos dispositivos do Decreto nº 70.235/1972 que tratam da representação extrajudicial da União, pela PGFN, no contencioso administrativo tributário.

A Receita Federal do Brasil, portanto, não tem competência constitucional para realizar acordos de transação sem a participação da Advocacia Pública, de



acordo com o art. 131 da CF e nos termos do Parecer Normativo n. 02/2023, aprovado pelo Presidente da República.

Ademais, não faz o menor sentido atribuir disfuncionalmente a capacidade de celebração de acordos a órgão cuja missão institucional é exatamente constituir os créditos tributários. Isso, por si só, viola a segregação de funções e impede a governança sobre a aplicação do instituto.

O mesmo vale para a temática relacionada à autoridade competente para o estabelecimento do grau de recuperabilidade dos créditos para fins de transação tributária. Nesse sentido, assim entende a Consultoria Geral da União, em trecho do Despacho nº 00306/2022/DENOR/CGU/AGU, na oportunidade de manifestação a propósito da alteração da Lei nº 13.988/2020 (pela Lei nº 14.375/2022):

4. Aqui, cabe, ainda, ressaltar que **a competência para definição de parâmetros envolvendo negociação de dívidas, por implicar transação de direitos da União com base numa análise de recuperabilidade por meio de cobrança, inclusive judicial, é de competência privativa da Advocacia-Geral da União, a teor do art. 131 da Constituição Federal e dos arts. 4º, inciso VI, e 12, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.**

5. De modo que caso sejam vetados os dispositivos do PLV acima mencionados, estará ocorrendo invasão de competência e necessidade de veto às alterações pretendidas ao art. 14, caput, da Lei nº 13.988, de 2020, não só por afrontar o § 3º do art. 131 da Carta Magna, mas também por contrariedade ao interesse público, sob pena de subsistir no ordenamento previsões conflitantes, quais sejam, a nova redação do caput do art. 14 da Lei nº 13.988 e o disposto nos arts. 4º, inciso VI, e 12, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 1993, e porque haveria uma clara ofensa ao princípio da segregação de funções no âmbito da Administração Pública, com a concentração no mesmo órgão de poderes de aplicar a multa e de definir os parâmetros para negociar as multas aplicadas.

Alteração que permita, portanto, a celebração de transação ou estabelecer critérios de recuperabilidade por qualquer órgão que não a Advocacia Pública é inconstitucional, contraria o interesse público e representa grave risco de governança.

Não se pode perder de vista os objetivos de simplicidade e redução de burocracia presentes na concepção da Lei nº 13.988/200, de modo a permitir com que os contribuintes e, em especial os micros e pequenos empresários que passam por dificuldades tenham acesso fácil a uma solução adequada para regularizar o seu passivo fiscal.

Alterações legislativas que tornam mais dificultoso esse caminho para regularizar o seu passivo fiscal, fazendo com que o contribuinte tenha de se dirigir a vários órgãos e se adequar a várias legislações diferentes, aumentam a complexidade do sistema tributário e os custos de transação e, portanto, são contrárias ao espírito da lei.

Além disso, com todo o respeito devido ao órgão, a pretendida ampliação de competências da Receita Federal trará uma situação sem precedentes em nosso



sistema, aniquilando garantias fundamentais dos contribuintes, diante da grande concentração de poderes no referido órgão, eliminando a saudável segregação de funções entre o órgão que fiscaliza e aplica multas (Receita Federal) e o órgão responsável pelo controle de legalidade, cobrança e negociação dessas dívidas (PGFN).

Por tais motivos, essas alterações não são benéficas ao sistema tributário, além de interferir na distribuição de competências entre os órgãos da Administração, matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo Federal.

Sala das Sessões, em de de 2023.

Deputado PEDRO AIHARA





Emenda de Plenário a Projeto com Urgência **(Do Sr. Pedro Aihara)**

Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e dispõe sobre conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade.

Assinaram eletronicamente o documento CD236376319800, nesta ordem:

- 1 Dep. Pedro Aihara (PATRIOTA/MG)
- 2 Dep. André Figueiredo (PDT/CE) - LÍDER do Bloco UNIÃO, PP, Federação PSDB CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PATRIOTA *-(p_5870)

* Chancela eletrônica do(a) deputado(a), nos termos de delegação regulamentada no Ato da mesa n. 25 de 2015.

