

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025
(Do Sr. JONAS DONIZETTE)

Altera o art. 116 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), a fim de dispor sobre o ônus probatório da autoridade administrativa para fins de desconconsideração de atos ou negócios jurídicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 116 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.

116.....

.....

§ 1º A autoridade administrativa poderá desconconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária e o disposto nos parágrafos seguintes.

§ 2º Para fins de desconconsideração de atos ou de negócios jurídicos, incumbirá à autoridade administrativa o ônus de provar a ocorrência da efetiva simulação, não bastando a indicação de meros indícios, presunções ou elementos circunstanciais.

§ 3º Consideram-se simulados os atos ou os negócios jurídicos, para fins deste artigo, quando:

I – aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem ou se transmitem;

II – contiverem declaração, confissão, condição ou cláusula não verdadeira;



III – os instrumentos públicos ou particulares forem antedatados ou pós-datados; ou

IV – interponham fraudulentamente terceiros com o objetivo de embaraçar a fiscalização tributária.

§ 4º É insuficiente para provar a ocorrência da efetiva simulação, quando isoladamente considerada:

I – a proximidade temporal entre atos ou negócios jurídicos;

II – a semelhança entre os objetos sociais e as atividades econômicas dos sujeitos passivos que pratiquem os atos ou os negócios jurídicos a serem desconsiderados;

III – a mera existência de grupo econômico entre os sujeitos passivos que pratiquem os atos ou os negócios jurídicos a serem desconsiderados;

IV – a expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica do sujeito passivo;

V – a margem de lucro da operação praticada pelo sujeito passivo; e

VI – a proximidade geográfica entre os estabelecimentos dos sujeitos passivos que pratiquem os atos ou os negócios jurídicos a serem desconsiderados.

§ 5º A aplicação de penalidades decorrentes da desconsideração de que trata o § 1º depende da comprovação do dolo do sujeito passivo, ou de terceiro em benefício daquele, ao realizar pelo menos uma das condutas descritas no § 3º. ” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A falta de critérios objetivos para que o Fisco possa afastar a validade de atos ou de negócios jurídicos para fins de cobrança de tributos, bem como para fins de aplicação de penalidades decorrentes dos ilícitos



tributários, é origem de grande parte das controvérsias entre contribuintes e administração.

Não são raros os julgados de tribunais administrativos que afastam a validade de negócios jurídicos para fins tributários, com base no critério do “propósito negocial”, criação puramente jurisprudencial sem fundamento no ordenamento jurídico-tributário brasileiro.

A proposição aqui veiculada, portanto, busca enfrentar o problema apontado ao positivar as regras que balizem o processo de desconconsideração, pelo Fisco, de atos e de negócios jurídicos realizados pelos contribuintes quando simulados, para fins de lançamento de tributos e das penalidades daí decorrentes.

Nesse contexto, o Projeto de Lei Complementar aqui apresentado estabelece regra que, para a desconconsideração de atos ou de negócios jurídicos simulados, incumbe ao Fisco o ônus de provar a ocorrência da efetiva simulação, de modo a considerar insuficiente a mera indicação de indícios, presunções ou elementos circunstanciais.

Essa medida vai ao encontro dos julgados mais recentes do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), especificamente no âmbito dos Acórdãos de nº 3402-012.430 e 3402-012.431. Nesses julgados, o tribunal administrativo reafirmou entendimento que para fins de aplicação de multas por infrações, deve a autoridade administrativa comprovar a efetiva ocorrência do ilícito, não bastando, para tanto, a apresentação de meros indícios.

Assim, sendo a simulação um ato ilícito, que autoriza a desconconsideração dos atos ou dos negócios jurídicos para fins de se tributar a real operação dissimulada e de se punir o sujeito passivo em virtude do citado ato, faz-se necessário que, para a verificação da simulação, o Fisco comprove que o sujeito passivo agiu ou se omitiu dolosamente para fraudar a administração tributária.

Isso significa que, para fins de imputação de um ilícito tributário em desfavor do sujeito passivo e para a aplicação das penalidades daí decorrentes, incumbe ao Fisco um padrão probatório mais qualificado, inclusive mediante a comprovação da vontade consciente do sujeito passivo em praticá-



lo, não bastando o mero apontamento de indícios que, isoladamente, revelam-se circunstanciais.

A pacificação dessa questão, por meio do Projeto de Lei Complementar proposto, materializa os comandos constitucionais de legalidade segurança jurídica, pois retira do arbítrio do Fisco a possibilidade de desconsideração de negócios jurídicos lícitos pela mera apresentação de indícios, estabelecendo ônus probatório que impõe à autoridade administrativa o dever de comprovar a efetiva simulação.

Por todo exposto, ciente da importância da medida apresentada para materializar a segurança jurídica no contexto das relações entre Fisco e contribuintes, chamamos os Nobres Pares para apoiarem a sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado JONAS DONIZETTE

2025-14188

