

Projeto de Lei nº de 2011
(Do Dep. Chico Alencar)

Dispõe sobre os crimes contra a ordem tributária e contra a Previdência Social e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. O art. 1º da Lei nº 8.137/90 passa a ter a seguinte redação:

Art 1º Constitui crime contra a ordem tributária:

I – fazer declaração falsa ou vedada, omitir, total ou parcialmente, declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, *para se eximir do pagamento de tributos ou para obter, para si ou para outrem, restituição, resarcimento ou compensação de tributos superior à devida;*

II - inserir elementos inexatos ou omitir informações, rendimentos ou operações de qualquer natureza em documentos, declarações, livros ou escriturações eletrônicas exigidos pelas leis fiscais, *com a intenção de se eximir do pagamento de tributos ou para obter, para si ou para outrem, restituição, resarcimento ou compensação de tributos superior à devida;*

III – inutilizar, total ou parcialmente, ou alterar faturas ou documentos relativos a operações mercantis com o propósito de fraudar a Fazenda Pública *ou se eximir do pagamento de tributos, ou para obter, para si ou para outrem, restituição, resarcimento ou compensação de tributos superior à devida;;*

IV - falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável com a finalidade de fraudar a Fazenda Pública *ou se eximir do pagamento de tributos ou para obter, para si ou para outrem, restituição, resarcimento ou compensação de tributos superior à devida;*

V – fornecer, emitir ou utilizar documentos de qualquer natureza *com o objetivo de obter a redução da base de cálculo de tributos ou com o fim de obter dedução de tributos devidos à Fazenda Pública, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis;*

VI - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativos à venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação com a *finalidade de se eximir do pagamento de tributos;*

VII - elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato *com a finalidade de se eximir do pagamento de tributos*;

VIII - oferecer, vender, divulgar ou utilizar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública, *com a finalidade de se eximir ou permitir que outrem se exima do pagamento de tributos*;

IX - exigir, pagar, solicitar, aceitar promessa de receber, receber, desviar, se apropriar ou subtrair, para si ou para outrem, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de tributos como incentivo fiscal;

Pena - reclusão de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 2º. O art. 2º da Lei nº 8.137/90 passa a ter a seguinte redação:

Art 2º Constitui também crime contra a ordem tributária:

I - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributos, descontados ou cobrados, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos, independentemente de eventual apropriação dos valores;

II - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com a legislação vigente, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento;

Pena - reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 3º. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.137/90 passa a ter a seguinte redação:

Parágrafo único. Sem prejuízo de eventual responsabilização por delito contra a ordem tributária, constitui crime de desobediência o não atendimento de solicitação da autoridade fiscal para que o contribuinte apresente quaisquer dos documentos legais e exigíveis pertinentes à fiscalização tributária. A autoridade fiscal poderá conceder um prazo de até 10 (dez) dias para o atendimento da ordem, mas que poderá ser convertido em horas, em razão da maior ou menor complexidade da matéria ou da dificuldade quanto ao atendimento da solicitação.

Pena: Multa, de 100 (cem) a 1.000 (mil) salários mínimos ou em valores equivalentes. Se o infrator é reconhecido pela Fazenda Pública como contribuinte do sistema “simples”, a pena de multa poderá ser reduzida até a metade, se demonstrado cabalmente pelo autuado que o valor é excessivo diante de suas condições econômico-financeiras.

Art. 4º. O art. 337-A do Código Penal passa a ter a seguinte redação:

“Crime de sonegação de contribuição previdenciária”

Art. 337-A. Constitui crime de sonegação de contribuição previdenciária:

I – omitir de folha de pagamento da empresa ou de documento de informações previsto pela legislação previdenciária segurados empregado, empresário, trabalhador avulso ou trabalhador autônomo ou a este equiparado que lhe prestem serviços *com a finalidade de se eximir do pagamento de contribuição social previdenciária e qualquer acessório;*

II – deixar de lançar mensalmente nos títulos próprios da contabilidade da empresa as quantias descontadas dos segurados ou as devidas pelo empregador ou pelo tomador de serviços *com a finalidade de se eximir do pagamento de contribuição social previdenciária e qualquer acessório;*

III – omitir, total ou parcialmente, receitas ou lucros auferidos, remunerações pagas ou creditadas e demais fatos geradores de contribuições sociais previdenciárias *com a finalidade de se eximir do pagamento de contribuição social previdenciária e qualquer acessório;*

Pena: reclusão de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 5º. O art. 168-A do Código Penal passa a ter a seguinte redação:

“Crime de não recolhimento de contribuições previdenciárias”

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional, *independentemente de eventual apropriação dos valores:*

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem, *independentemente de eventual apropriação dos valores*, deixar de:

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

II – recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;

III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.

Art. 6º. Os crimes previstos na Lei nº 8.137/90 e nos arts. 168-A e 337-A, ambos do Código Penal, ou correlatos, são de ação penal pública

incondicionada e seu início independe de qualquer exaurimento de eventual discussão na esfera administrativa.

§ 1º. As autoridades administrativas que tiverem conhecimento de quaisquer crimes ou indícios de suas práticas, especialmente os previstos nesta lei, sob pena de responsabilidade e independentemente de qualquer exaurimento de procedimento prévio de natureza administrativa, remeterão imediatamente ao Ministério Público os elementos comprobatórios ou indicários da infração para a adoção das medidas legais cabíveis pelo titular da ação penal.

Art. 7º. Sem embargo de incentivos que sejam dados a contribuintes na esfera administrativa ou judicial para a quitação de tributos dos quais são meros inadimplentes, quando houver a prática de crime é vedada a suspensão da pretensão punitiva do Estado e a extinção da punibilidade pelo pagamento dos tributos ou contribuições previdenciárias.

Art. 8º Nas hipóteses dos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/90 e nos arts. 168-A e 337-A, ambos do CP, se restar comprovado nos autos do processo *criminal* que o dano, quando ocorrente, ultrapassa o patamar de 1 (um) mil salários mínimos, não se valorará como negativa a vetorial das consequências a que alude o art. 59 do CP, mas, na terceira fase do cálculo da pena, deverá haver o aumento de um terço a dois terços.

Art. 9º. Nas hipóteses dos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/90 e nos arts. 168-A e 337-A, ambos do CP, se houver a prática de infrações de forma continuada nos termos e condições exigidas pelo art. 71 do Código Penal, aplica-se a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços.

Parágrafo único. O critério para a continuidade delitiva para os crimes a que se refere o *caput* será o seguinte:

- I – mais de uma e até 3 (três) infrações, acréscimo de um sexto;
- II – mais de 3 (três) e até 6 (seis) infrações, acréscimo de um quinto;
- III – mais de 6 (seis) e até 9 (nove) infrações, acréscimo de um quarto;
- IV – mais de 9 (nove) e até 11 (onze) infrações, acréscimo de um terço;
- V – mais de 11 (onze) e até 14 (catorze) infrações, acréscimo de um meio;
- VI – mais de 14 (catorze) infrações, acréscimo de dois terços.

Art. 10º. O eventual dano causado pelas condutas criminosas que se amoldem aos tipos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/90 e aos arts. 168-A e 337-A do Código Penal, se reparado integralmente, excluídos os consectários legais, até o *oferecimento* da denúncia, por ato voluntário do agente, implicará a redução da pena de 1 (um) a 2/3 (dois terços), nos termos do art. 16 do Código Penal.

Art. 11. Acresce-se o inciso IX ao art. 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998:

IX – contra a ordem tributária, inclusive os correlatos contra a Previdência Social;

Art.12. Revogam-se as disposições em contrário e, especialmente, o art. 34 da Lei nº 9.249/95; os §§ 2º e 3º do art. 168-A do CP; os §§ 1º e 2º do art. 337-A do CP; e o art. 9º e §§ 1º e 2º da Lei nº 10.684, mantidos hígidos os atos praticados enquanto vigentes.

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor no dia subsequente à sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Este projeto foi originalmente apresentado pela Deputada Luciana Genro (PSOL/RS), em maio de 2010 (PL 7321/2010), e foi arquivado no início de 2011 em razão da mudança de legislatura, sem sua apreciação pelas comissões respectivas. Dados os nobres propósitos do projeto, estou reapresentando-o, de modo a permitir a sua discussão pelo Parlamento.

A presente proposta foi construída pelos profissionais que lidam todos os dias com os gravosos delitos contra a ordem tributária e contra a previdência social. Tem como objetivo eliminar distorções decorrentes de normas que, em síntese:

a) fixam penas muito baixas para os delitos de sonegação fiscal (comparativamente a outros delitos de igual ou até menor significação), redundando normalmente na prescrição (impunidade); b) acabam criando inconstitucionais benesses que, a pretexto de favorecer o pagamento de tributos por contribuintes meramente *devedores do fisco*, concederam extensão dos seus efeitos aos *sonegadores*, criando, assim, direto estímulo a práticas espúrias, com gravíssimas consequências ao erário público; c) reduzem drasticamente a eficiência dos resultados da fiscalização tributária.

A alteração fundamental trazida no art. 1º da Lei 8.137 (que trata dos crimes de sonegação fiscal) é transformar a incriminação não mais pelo resultado, mas pela intenção do agente em não pagar os tributos a partir de uma conduta criminosa ou fraudulenta. A alteração é fundamental (retomando a exitosa e comprovada técnica adotada até a edição da redação atual da Lei nº 8.137/90) para que se possa punir os agentes que pratiquem as fraudes *com a finalidade* de lesar o fisco. Além disto, mantendo coerência com espécies de crimes meios ou similares previstos no Código Penal, as penas mínima e máxima são aumentadas. O aumento da pena mínima é essencial para aumentar o que se denomina de *prevenção geral* (consciência da necessidade de cumprimento dos deveres constitucionais do pagamento dos tributos sem a adoção de condutas fraudulentas) na medida em que, normalmente fixadas no patamar mínimo, as penas atualmente redundam quase que invariavelmente em prescrição retroativa (impunidade).

O art. 2º da Lei nº 8.137/90 tem firmada sua adequação à gravidade das condutas praticadas (já existentes atualmente na própria lei), mas com

adaptação também da pena. É de se observar que a pena fixada guarda proporcionalidade (para menos) com as penas dos crimes (mais graves) do art. 1º da Lei nº 8.137/90.

O art. 3º traz nova redação ao parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.137/90. Reiterando a tradição legislativa, tem-se aqui o delito de *desobediência*, como já previsto. Porém, elimina-se a pena privativa de liberdade prevista e impõe-se a cominação de pena exclusivamente de multa, sem prejuízo da pena privativa de praticado o delito de sonegação fiscal.

No art. 4º, faz-se a devida adaptação à atual redação do art. 337-A do Código Penal, que é uma forma de crime de sonegação fiscal, idêntica ao do art. 1º da Lei nº 8.137/90. Assim, também aqui as condutas passam a ser formais, não sendo necessário para a caracterização do crime a efetiva supressão ou redução de contribuições previdenciárias.

No art. 5º, faz-se a devida adaptação à atual redação do art. 168-A do Código Penal, que é uma espécie de crime de sonegação fiscal idêntica ao do art. 2º da Lei nº 8.137/90. Igualmente amplia-se a pena máxima (mantido o patamar mínimo de 2 anos) como forma a permitir que o juiz, na aplicação da pena ao caso concreto, possa estabelecer uma verdadeira equidade no tratamento das situações díspares que se apresentam a julgamento no dia-a-dia.

Para evitar controvérsias interpretativas que se vem dando ao tema, passa a constar expressamente que, quando houver violação aos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/90 e aos arts. 168-A e 337-A, ambos do Código Penal, ou correlatos, as ações penais poderão iniciar independentemente de qualquer discussão sobre a exigibilidade do tributo na esfera administrativa.

Repristinando o que feito pontualmente pela Lei nº 8.383, estabelece-se expressamente que, sem prejuízo de incentivos que sejam dados a contribuintes na esfera administrativa ou judicial para a quitação de tributos dos quais são meros inadimplentes (planos de recuperação fiscal), quando houver a prática de crime seja vedada a suspensão da pretensão punitiva do Estado e a extinção da punibilidade pelo pagamento dos tributos ou contribuições previdenciárias. Primeiro porque há ferimento ao princípio da isonomia conceder idênticas benesses a inadimplentes tributários e sonegadores.

Segundo porque regras que permitem a suspensão da pretensão punitiva e a extinção da punibilidade após anos de parcelamento, além de não proteger o bem jurídico objeto das normas penas (hipótese de violação do Princípio da Proporcionalidade na faceta da Proibição de Proteção Deficiente), acaba, em verdade, aumentando a prática de atos ilícitos e diminuindo a arrecadação tributária espontânea.

É importante atentar para o fato de que:

- a) nos delitos de sonegação fiscal se está protegendo diretamente a um bem jurídico coletivo ou supraindividual, em que o cerne é a arrecadação no momento esperado (prognóstico) pelo Estado;
- b) nos delitos contra a Fazenda Pública se está *protetendo ainda o dever de solidariedade dos obrigados a contribuir à sustentação dos gastos públicos*, para que se possa garantir a contraprestação a que o Estado está obrigado, que é um direito todos os integrantes da sociedade;
- c) os contribuintes devem honrar com lealdade e rigor os seus deveres de colaboração para com a administração fiscal na medida em que há um *dever fundamental de pagar impostos*;
- d) as benesses de parcelamentos e extinção da punibilidade aos sonegadores geram o que se tem denominado de “efeito espiral”, incentivando a prática delitiva por outros agentes em situação idêntica, devido também à concorrência desleal causada pelos criminosos e à certeza da impunidade mediante a simples devolução do que foi sonegado;
- e) estatisticamente está comprovado que a arrecadação tributária espontânea diminui nos períodos que antecedem imediatamente e durante todo o momento posterior à vigência de novos programas intitulados de “recuperação fiscal”. Por exemplo, há hialina apuração de que o crescimento da arrecadação (nominal e real) diminuiu nos anos de instituição dos programas PAES (2003) e PAEX (2006). No caso do ano 2003 (PAES) observa-se uma queda real na arrecadação. Importante observar que o ano de 2003 foi ano de baixo crescimento econômico, de onde se pode inferir que as anistias (intermitentes ou permanentes) em anos de recessão ou mitigado crescimento podem comprometer a arrecadação

A questão trazida no art. 8º tem a finalidade de solucionar controvérsia pela ausência de expressa disposição legal de quando se deva aplicar o aumento de pena quando houver grave lesão aos cofres públicos, desbordando das situações corriqueiras. Assim, estipulou-se que, quando o dano – se houver – for superior a 1.000 salários mínimos, o juiz deverá aumentar a pena de um a dois terços.

Como os delitos contra a Fazenda Pública normalmente são praticados de forma continuada (reiterada), no art. 9º também procura-se estabelecer parâmetros (até o momento inexistentes na legislação) para que, se presentes os requisitos legais, o julgador aplique de forma uniforme a causa de aumento de pena, evitando-se a soma individual, que seria muito mais gravosa ao réu.

Maximizando-se o Princípio da Isonomia, estabelece-se que, nos casos em que houver dano quando praticados crimes que se amoldem aos tipos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/90 e dos arts. 168-A e 337-A do Código Penal, se o agente criminoso devolver os valores (*excluídos* consectários legais, como multas, juros e correção monetária) antes do *oferecimento* da denúncia criminal, por ato voluntário do agente, a pena deverá ser reduzida de um a dois terços. É a

mesma situação já prevista para os demais crimes patrimoniais sem violência à pessoa (art. 16 do Código Penal). Importante destacar que expressamente se está excluindo do requisito da causa de diminuição de pena os consectários legais. Assim, se o agente *criminoso* entender que deva reparar o dano causado imediatamente, mas não concorda com eventuais penalidades de cunho administrativo, poderá fazê-lo (desde que até o *oferecimento* da denúncia e de forma espontânea), discutindo, se assim quiser, a exigibilidade e o *quantum* dos consectários nas vias adequadas. Afasta-se, assim, o óbice argumentativo de que a finalidade do tipo penal seria meramente arrecadatório.

No art. 11, corrige-se deformação que resultou da aprovação da Lei nº 9.613/98, quando não se admitiu como delitos antecedentes de lavagem de dinheiro os contra a ordem tributária, inclusive correlatos contra a Previdência Social.

Por fim, revogam-se os dispositivos que permitem a extinção da punibilidade dos sonegadores pelo parcelamento ou pagamento dos tributos sonegados a qualquer tempo, reconhecendo-se expressamente que devam ser mantidos hígidos os atos de parcelamento e suspensão realizados até a publicação da lei.

Sala das Sessões, em 19 de abril de 2011.

Chico Alencar
Deputado Federal
PSOL/RJ