



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

MENSAGEM Nº 487, DE 20 DE SETEMBRO DE 2023

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, **por contrariedade ao interesse público e por inconstitucionalidade**, o Projeto de Lei nº 2.384, de 2023, que "Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf); dispõe sobre a autorregularização de débitos e a conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, sobre o contencioso administrativo fiscal e sobre a transação na cobrança de créditos da Fazenda Pública; altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, e as Leis nºs 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal), 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 13.988, de 14 de abril de 2020, 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e 10.150, de 21 de dezembro de 2000; e revoga dispositivo da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002."

Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Art. 2º do Projeto de Lei, na parte que altera o art. 14-B do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

"Art. 14-B. No caso de determinação e exigência de crédito tributário ou aplicação de penalidade isolada que abranja operação ou atividade previamente autorizada por órgão regulador, o litígio que envolva controvérsia jurídica entre a autoridade fiscal ou aduaneira e o órgão regulador será submetido, de ofício ou mediante requerimento do sujeito passivo, à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), nos termos do art. 36 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

Parágrafo único. A submissão do litígio à CCAF é considerada reclamação, para fins do disposto no inciso III do **caput** do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)."

Razões do veto

"O dispositivo ora vetado dispõe que o litígio instaurado no âmbito do Processo Administrativo Fiscal, entre o sujeito passivo e a administração tributária, não representaria conflito entre órgãos ou entidades de direito público que justificasse composição extrajudicial nos termos do disposto no art. 36 da Lei nº 13.140, de 2015.

Além disso, o dispositivo, ao dispor que 'litígio que envolva controvérsia jurídica entre a autoridade fiscal ou aduaneira e o órgão regulador' poderia influenciar na apuração do crédito tributário devido pelo sujeito passivo, em realidade, desconsidera que cada órgão possui sua própria competência.

Dessa forma, não há que se falar em mediação ou conciliação no âmbito do Processo Administrativo Fiscal por uma possível divergência de classificação de mercadorias entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e um órgão regulador, tendo em vista que a administração tributária tem competência exclusiva para dispor sobre a matéria.

Ademais, de acordo com o disposto no art. 38 da Lei nº 13.140, de 2015, nos casos em que a controvérsia jurídica for relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União, a submissão do conflito à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União implica renúncia do direito de recorrer ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

Nesse sentido, propõe-se veto ao art. 14-B do Decreto nº 70.235, de 1972, incluído pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 2.384, de 2023, por contrariedade ao interesse público."

Parágrafo único do art. 3º do Projeto de Lei.

"Art. 3º

Parágrafo único. O Procurador-Geral da Fazenda Nacional regulamentará o disposto neste artigo, inclusive para prever que a transação de que trata o caput conterá condições não menos favorecidas do que as ofertadas aos demais sujeitos passivos e considerará o prognóstico do risco judicial de cada processo, observadas as disposições do § 9º-A do art. 25 e do art. 25-A do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972."

Razões do veto

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público e gera violação ao princípio da isonomia, tendo em vista que a determinação de que a transação aqui proposta ‘conterá condições não menos favorecidas do que as ofertadas aos demais sujeitos passivos e considerará o prognóstico do risco judicial de cada processo’ poderia não ser adequada na totalidade dos casos uma vez que dispõe de forma genérica e subjetiva, sem estabelecer balizes ou condições.

A Lei nº 13.988, de 2020, dispõe sobre a transação tributária e suas modalidades ofertadas aos contribuintes. Nessa Lei, estão delimitados os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.”

Art. 5º do Projeto de Lei

“Art. 5º A Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 9º Em garantia da execução, o executado poderá:

.....

§ 1º-A. O executado capaz de obter seguro-garantia ou fiança bancária de terceiros está autorizado a oferecer garantia, em qualquer modalidade, apenas do valor principal atualizado da dívida, que produz os mesmos efeitos da penhora da integralidade da execução, nos termos do art. 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

§ 1º-B. O disposto no § 1º-A deste artigo não se aplica aos executados que, nos 12 (doze) meses que antecederam a sua citação na execução fiscal, não tiveram certidão de regularidade fiscal válida por mais de 3 (três) meses, consecutivos ou não.

.....

§ 7º As garantias apresentadas na forma do inciso II do caput deste artigo somente serão liquidadas, no todo ou parcialmente, após o trânsito em julgado de decisão de mérito em desfavor do contribuinte, vedada a sua liquidação antecipada. (NR)’

‘Art. 39

Parágrafo único. Se vencida, a Fazenda Pública ressarcirá integralmente o valor devidamente atualizado das despesas incorridas pela parte contrária, inclusive com o oferecimento, a contratação e a manutenção de garantias. (NR).”

Razões do veto

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que altera toda a sistemática da lei de execução fiscal, ao estabelecer que o seguro-garantia ou a fiança bancária só teria o condão de garantir a parte principal da dívida e não incluiria os acessórios. A União ainda não teria o controle sobre as contratações de garantia suportadas pelo sujeito passivo nem dos valores praticados, nem da duração do processo que influencia diretamente no valor do prêmio pago à seguradora ou nos encargos pagos à instituição financeira. Ademais, a impossibilidade de execução imediata dessas espécies de garantia fragilizaria o processo de cobrança, indo de encontro à jurisprudência nacional.”

Art. 6º do Projeto de Lei

“Art. 6º Com o objetivo de incentivar a conformidade tributária, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil disponibilizará obrigatoriamente métodos preventivos para a autorregularização de obrigações principais ou acessórias relativas a tributos por ela administrados.

Parágrafo único. Nas hipóteses de que trata este artigo, a comunicação ao sujeito passivo para fins de resolução de divergências ou de inconsistências, realizada previamente à intimação, não configura início de procedimento administrativo ou medida de fiscalização.”

Razões do veto

"A proposição legislativa estabelece que a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil disponibilizaria obrigatoriamente métodos preventivos para a autorregularização de obrigações principais ou acessórias relativas a tributos por ela administrados.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público e viola o primado da segurança jurídica, tendo em vista que a autorregularização, embora recomendável, não poderia ser considerada uma regra obrigatória, pois sua implementação indiscriminada, ou seja, a todos os casos, poderia implicar redução da arrecadação espontânea, incentivo à postergação do pagamento de tributos e redução da eficácia de programas de conformidade.

Ademais, deve-se considerar: (1) a impraticabilidade de adoção da autorregularização em todos os casos, uma vez que a administração tributária nem sempre dispõe de todas as informações necessárias para demonstrar ao contribuinte as possíveis irregularidades por ele cometidas; e (2) que o dispositivo poderia ser interpretado como uma etapa prévia e obrigatória ao início do procedimento fiscal e ao lançamento de ofício."

Art. 7º, § 1º, inciso IV e §2º do Projeto de Lei

"Art. 7º

§ 1º.....

IV - redução de multa de ofício em pelo menos 1/3 (um terço) e de multa de mora em pelo menos 50% (cinquenta por cento);

.....

§ 2º A redução prevista no inciso IV do § 1º deste artigo será aplicada cumulativamente com as reduções previstas no art. 6º da Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991."

Razões do veto

"Em que pese a boa intenção do legislador, o Ministério da Fazenda solicita o veto por contrariedade ao interesse público, porque o dispositivo permitiria a redução de multa de ofício em pelo menos 1/3 (um terço) e de multa de mora em pelo menos 50% (cinquenta por cento), como medidas de incentivo à conformidade tributária, mas não estabeleceu as balizas para a aplicação da redução, o que poderia causar insegurança jurídica. Consequentemente, e tendo em vista que o § 2º do art. 7º do Projeto de Lei está diretamente relacionado ao inciso IV do § 1º do mesmo dispositivo, a Pasta solicita seu veto por arrastamento."

Art. 8º do Projeto de Lei, na parte que inclui o § 1º-B ao art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996

"Art. 8º O art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 44

§ 1º-B. Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, a ação ou omissão tipificada nos arts. 71, 72 e 73 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, será penalizada de forma individualizada e por uma única vez, ainda que seus efeitos impactem o cumprimento das obrigações tributárias em diferentes competências subsequentes."

Razões do veto

"Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contaria o interesse público tendo em vista que graduação da pena deve ser realizada de acordo com os critérios previstos na própria legislação tributária, como por exemplo aqueles previstos para a hipótese de reincidência, não sendo adequado o estabelecimento de um princípio geral de individualização. Ademais, a parte final do dispositivo, ao enunciar que a conduta seria sancionada por uma única vez, ainda que seus efeitos impactassem o cumprimento das obrigações tributárias em diferentes competências subsequentes, teria potencial de gerar insegurança jurídica na aplicação da norma, porque a maior parte das obrigações principais tributárias ocorre sucessiva e periodicamente, de forma que uma mesma conduta pode ensejar a aplicação da multa tributária a fatos geradores relacionados a distintas competências."

Art. 8º do Projeto de Lei, na parte em que inclui o inciso III do § 1º-C do art. 44, da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996

“Art. 8º O art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 44

§ 1º-C.:

.....

III - tiver o sujeito passivo divulgado os atos ou fatos que ensejaram a qualificação da multa ou não tiver tentado omiti-los.”

Razões do veto

“O Ministério da Fazenda solicita o veto por contrariedade ao interesse público porque o dispositivo prevê formulação genérica e subjetiva que dificultaria a aplicação da multa prevista no § 1º do art. 44 da Lei nº 9.430, de 1996. Ademais, essa imprecisão geraria insegurança jurídica e tornaria o processo administrativo fiscal mais complexo, o que viola, assim, o princípio constitucional da eficiência. Se o sujeito passivo pratica condutas que configuram sonegação, fraude ou conluio, a divulgação de atos ou fatos relacionados à conduta deve ser realizada previamente a qualquer procedimento fiscal por parte da administração tributária, a fim de que reste caracterizada a denúncia espontânea da infração, conforme dispõe o art. 138 do Código Tributário Nacional”.

Art. 8º do Projeto de Lei, na parte em altera o art. 44, § 1º-D, da Lei nº 9.430 de 27 de dezembro de 1996

“Art. 8º O art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 44

§ 1º-D. A majoração prevista no inciso VII do § 1º deste artigo não será aplicada nos casos em que o sujeito passivo adotar as providências para sanar as ações ou omissões tipificadas nos arts. 71, 72 e 73 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, durante o curso da fiscalização.”

Razões do veto

“O Ministério da Fazenda solicita o veto por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade porque o texto aprovado, ao permitir a redução da multa de ofício durante o curso da fiscalização, violaria o que dispõe o Código Tributário Nacional sobre o instituto da denúncia espontânea, norma geral de direito tributária editada com fundamento no art. 146, inciso III do **caput**, da Constituição Federal. Ademais, a medida poderia reduzir o poder dissuasório da multa qualificada, indo de encontro aos objetivos perseguidos pela norma sancionatória.”

Art. 8º do Projeto de Lei, na parte que altera os § 6º do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996

“Art. 8º O art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 44

§ 6º O percentual de multa de que trata o inciso I do caput deste artigo será reduzido para 1/3 (um terço) nos casos em que:

I - for constatado erro escusável do sujeito passivo cujo comportamento demonstre sua cautela para assegurar o adequado cumprimento da obrigação tributária;

II - decorrer o lançamento de ofício de divergência na interpretação da legislação que disponha sobre a obrigação tributária; e

III - tiver o sujeito passivo agido de acordo com as práticas reiteradas adotadas pela Administração ou pelo segmento de mercado em que estiver inserido.”

Razões do veto

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que poderia ocasionar a redução expressiva da multa de ofício prevista no art. 44, inciso I, da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, condicionada a critérios que se baseiam em conceitos abertos, não sendo dotados de um sentido

preciso e objetivo. Esse cenário, ademais, iria de encontro ao princípio da legalidade, por consubstanciar medida tributária em dissonância com o art. 97 do Código Tributário Nacional.”

Art. 8º do Projeto de Lei, na parte que altera o § 7º do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996

“Art. 8º O art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 44

§ 7º A multa prevista no inciso I do caput deste artigo poderá ser relevada de acordo com o histórico de conformidade do contribuinte ou do responsável tributário. (NR)”

Razões do veto

“O Ministério da Fazenda pede o veto por inadequação ao interesse público por entender que o dispositivo causa insegurança jurídica na aplicação da norma, tendo em vista que: (1) não estabelece a competência, tampouco o procedimento a ser aplicado para relevação da pena; e (2) utiliza expressão genérica, ‘histórico de conformidade’, e não delimita o seu alcance.”

Art. 10 do Projeto de Lei

“Art. 10. O inciso I do **caput** do art. 6º da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 6º

I - singulares, as constituídas de, no mínimo, 20 (vinte) pessoas físicas, permitida a admissão de pessoas jurídicas;

..... (NR).”

Razões do veto

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público tendo em vista que permitiria que as cooperativas tivessem associados pessoas jurídicas, mesmo que a atividade econômica não fosse relacionada. Segundo o Ministério da Fazenda, a admissibilidade atual relativa às pessoas jurídicas é uma excepcionalidade que exige que ela se dedique a objeto semelhante ao da cooperativa ou, então, que seja entidade sem fins lucrativos. No ordenamento pátrio, conforme art. 3º da Lei nº 5.764, de 1971, as cooperativas são constituídas como sociedades sem fins lucrativos. A alteração propugnada estenderia, por via oblíqua, o tratamento tributário diferenciado aplicável às cooperativas, conforme disposto no art. 146 da Constituição Federal, para as pessoas jurídicas em geral, inclusive àquelas com finalidade de lucro.”

Art. 13 do Projeto de Lei

“Art. 13. O art. 3º-A da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte§ 3º:

‘Art. 3º-A

§ 3º Na hipótese deste artigo, o requerimento previsto no inciso III do caput do art. 3º desta Lei será feito diretamente pela instituição credora ao Ministro de Estado da Fazenda, que deliberará na ordem cronológica, até o dia 31 de dezembro do respectivo ano, a novação requerida, até o limite do orçamento disponível, conforme a lei orçamentária em vigor, e os créditos não novados no exercício restarão pendentes para o exercício seguinte, mantida a respectiva ordem cronológica.(NR)”

Razões do veto

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que teria o condão de tornar ainda mais complexo e moroso o rito de novação previsto na Lei nº 10.150, de 2000. Diante disso, o Ministério da Fazenda opina pelo veto integral à proposta”.

Art. 14 do Projeto de Lei

“Art. 14. Com fundamento no disposto no inciso IV do caput do art. 150 da Constituição Federal, referendado por decisões do Supremo Tribunal Federal, fica cancelado o montante da multa em autuação fiscal, inscrito ou não em dívida ativa da União, que exceda a 100% (cem por cento) do valor do crédito tributário apurado, mesmo que a multa esteja incluída em programas de refinanciamentos de dívidas, sobre as parcelas ainda a serem pagas que pelas referidas decisões judiciais sejam consideradas confisco ao contribuinte.

§ 1º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional providenciará, de ofício, o imediato cancelamento da inscrição em dívida ativa de todo o montante de multa que exceda a 100% (cem por cento), independentemente de provocação do contribuinte, e ficará obrigada a comunicar o cancelamento nas execuções fiscais em andamento.

§ 2º O montante de multa que exceder a 100% (cem por cento) nas autuações fiscais, já pago total ou parcialmente pelo contribuinte, apenas poderá ser reavido, se não estiver precluso o prazo, mediante propositura de ação judicial, ao final da qual será determinado o valor apurado a ser ressarcido, que será liquidado por meio de precatório judicial ou compensado com tributos a serem pagos pelo contribuinte.(NR) ”

Razões do veto

“O Ministério da Fazenda pede o veto por inadequação ao interesse público por entender que não é possível extrair, do julgamento na ADI nº 551-1/RJ, decisão pretoriana acerca do limite máximo da multa de ofício qualificada, razão que justifique o dispositivo, que pretendia ‘cancelar’ toda multa tributária que excedesse 100% (cem por cento) do valor do crédito tributário.

Ademais, o assunto tratado nesse dispositivo não está necessariamente pacificado pela Jurisprudência, porquanto encontra-se, atualmente, em análise por parte do Supremo Tribunal Federal, em razão de repercussão geral reconhecida no RE 736090 (Tema 863). Assim, na forma em que descrita a norma do art. 14 do Projeto de Lei, adianta-se tanto a decisão do Supremo Tribunal Federal, quanto seus efeitos (**ex tunc**), o que acarretaria implicações negativas do ponto de visto orçamentário-financeiro, bem como geraria enorme demanda administrativa e judicial para seu cumprimento.

Por fim, o Ministério argumenta que, na hipótese de eventual multa de ofício com patamar insignificante ou excessivamente reduzido, as finalidades de retribuição e prevenção certamente não seriam alcançadas. Nesse caso, haveria ofensa ao princípio da proporcionalidade, não em seu viés negativo de vedação ao excesso, mas em seu viés positivo: a impossibilidade de proteção eficiente dos bens jurídicos tutelados. Ademais, o próprio Projeto de Lei nº 2.384, de 2023, ao estabelecer multa de 150% (cento e cinquenta por cento) para o caso de reincidência de determinadas condutas, conforme a redação do art. 44, § 1º, inciso VII, da Lei nº 9.430, de 1996, incluída pelo art. 8º do Projeto de Lei, parece reconhecer a constitucionalidade de dispositivo legal que imponha multa superior a 100% do valor do tributo, a depender da gravidade da infração”.

Art. 17, inciso I, do Projeto de Lei

“Art. 17. Revogam-se:

I – o § 2º do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996;

..... (NR)”

Razões do veto

“O dispositivo revogaria o § 2º do art. 44 da Lei nº 9.430, de 1996, que prevê a multa agravada nos casos de embargo à fiscalização, quando o sujeito passivo não atende intimação para prestar informações.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, haja vista que a sua revogação implicaria a ineficácia da norma que autoriza a administração tributária a exigir do sujeito passivo as informações e os documentos necessários ao procedimento fiscal. A multa agravada é instrumento que induz ao cumprimento de intimações da fiscalização a respeito de informações que podem elucidar fatos que sejam objeto de procedimento fiscal.”

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.9.2023.