



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 537, DE 2015

Regulamenta o parágrafo único do art. 116 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), com a finalidade de estabelecer regras e procedimentos para desconsideração de atos ou negócios jurídicos para fins tributários.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência de fato gerador de tributo ou a natureza dos elementos constitutivos de obrigação tributária serão desconsiderados, para fins tributários, pela autoridade administrativa competente, observados os procedimentos estabelecidos nesta Lei.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica a atos e negócios jurídicos em que se verifique a ocorrência de dolo, fraude ou simulação.

§ 2º Constitui ônus da Fazenda Pública a prova da ocorrência do fato gerador, bem como de que os atos ou negócios jurídicos praticados tiveram a finalidade de dissimular sua ocorrência ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária.

Art. 2º São passíveis de desconsideração os atos ou negócios jurídicos que visem ocultar os verdadeiros aspectos do fato gerador ou a real natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, com a finalidade de reduzir o valor de tributo ou de evitar ou postergar o seu pagamento.

§ 1º Para a desconsideração de ato ou negócio jurídico dever-se-á levar em conta a ocorrência de:

I – falta de propósito negocial; ou

II – abuso de forma.

§ 2º Considera-se indicativo de falta de propósito negocial a opção pela forma mais complexa ou mais onerosa, para os envolvidos, entre duas ou mais formas para a prática de determinado ato.

§ 3º Considera-se abuso de forma jurídica a prática de ato ou negócio jurídico indireto que produza o mesmo resultado econômico do ato ou negócio jurídico dissimulado.

Art. 3º A desconsideração será efetuada após a instauração de procedimento de fiscalização, mediante ato da autoridade administrativa que tenha determinado a instauração desse procedimento.

Art. 4º Identificado atos ou negócios jurídicos passíveis de desconsideração, o servidor competente expedirá notificação fiscal ao sujeito passivo, na qual relatará os fatos e fundamentos que justifiquem a desconsideração.

Parágrafo único. O sujeito passivo poderá apresentar, no prazo de trinta dias, os esclarecimentos e provas que julgar necessários.

Art. 5º Se improcedentes os esclarecimentos apresentados pelo sujeito passivo, o servidor competente formalizará representação para a autoridade de que trata o art. 3º.

§ 1º A representação de que trata este artigo deverá:

I – conter relatório circunstanciado dos atos ou negócios praticados e a descrição dos atos ou negócios equivalentes ao praticado;

II – ser instruída com os elementos de prova colhidos pelo servidor, no curso do procedimento de fiscalização, até a data da formalização da representação, e os esclarecimentos e provas apresentados pelo sujeito passivo.

Art. 6º A autoridade referida no art. 3º decidirá, em despacho fundamentado, sobre a desconsideração dos atos ou negócios jurídicos praticados.

§ 1º Caso conclua pela desconsideração, o despacho a que se refere o *caput* deverá conter:

I – descrição dos atos ou negócios praticados;

II – discriminação dos elementos ou fatos caracterizadores de que os atos ou negócios jurídicos foram praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência de fato gerador de tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária;

III – descrição dos atos ou negócios equivalentes aos praticados, com as respectivas normas de incidência dos tributos;

IV – resultado tributário produzido pela adoção dos atos ou negócios equivalentes referidos no inciso III, com especificação, por tributo, da base de cálculo, da alíquota incidente e dos encargos moratórios.

§ 2º Na hipótese de desconsideração, o sujeito passivo terá o prazo de trinta dias, contado da data que for cientificado do despacho, para efetuar o pagamento dos tributos acrescidos de juros e multa de mora.

§ 3º O sujeito passivo, ao efetuar o pagamento, poderá compensar o que já tenha sido pago em decorrência da prática dos atos ou negócios jurídicos desconsiderados.

Art. 7º A falta de pagamento dos tributos e encargos moratórios no prazo a que se refere o § 2º do art. 6º ensejará o lançamento do respectivo crédito tributário, mediante lavratura de auto de infração, com aplicação de multa de ofício.

§ 1º O sujeito passivo será cientificado do lançamento para, no prazo de trinta dias, efetuar o pagamento ou apresentar impugnação contra a exigência do crédito tributário.

§ 2º A contestação do despacho de desconsideração dos atos ou negócios jurídicos e a impugnação do lançamento serão reunidas em um único processo, para serem decididas simultaneamente.

Art. 8º Ao lançamento efetuado nos termos do art. 7º aplicam-se as normas reguladoras do processo de determinação e exigência de crédito tributário, observado o disposto no § 3º do art. 6º.

Art. 9º Esta Lei entre em vigor após decorridos 120 dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto visa a regulamentar o parágrafo único do art. 116 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN), fixando as regras e procedimentos para desconsideração de atos e negócios jurídicos celebrados com a intenção de furtar-se ao cumprimento das obrigações tributárias.

Em duas oportunidades esse tema foi submetido à apreciação do Congresso Nacional. A primeira, no bojo da Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002 (arts. 13

a 19). A segunda, em 2007, quando o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 536, de 2007. Em nenhuma das tentativas, no entanto, foi possível obter consenso em torno da questão. Parece-nos que, à época, nem a Fazenda Pública nem os contribuintes tinham clareza das vantagens que ambas as partes teriam com a aprovação da medida.

Ocorre que, atualmente, diante da ausência de regramento próprio, a fiscalização tributária vem, por meios indiretos, procedendo à desconsideração de atos e negócios que, sem que se possam considerar fraudulentos ou simulatórios, terminam por ocultar os verdadeiros aspectos do fato gerador ou a real natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária. E o contribuinte, ainda que alegue que a previsão do parágrafo único do art. 116 esteja pendente de regulamentação, vê-se obrigado a enfrentar o processo administrativo-fiscal e a demonstrar que o ato jurídico, além de lícito, justifica-se do ponto de vista negocial.

Essa lacuna legislativa, portanto, acarreta prejuízo para ambas as partes. A Fazenda Pública, desprovida do instrumental normativo adequado, termina, muitas vezes, por ver frustrada sua atividade fiscalizadora. E o contribuinte, nesse cenário de insegurança jurídica, vê-se limitado em sua atuação empresarial.

Diante disso, propomos retomar a discussão em torno do tema, aproveitando as experiências anteriores, e buscando sensibilizar os setores envolvidos da importância de uma solução equilibrada e justa.

Buscamos, quanto ao conceito de dissimulação, alcançar os atos ou negócios jurídicos que, ainda que lícitos, não tenham propósito negocial algum ou representem abuso de forma jurídica. Em ambas as hipóteses, a empresa celebra um negócio que, em vez de visar a realização de seu fim social, serve meramente para evitar ou postergar o pagamento de tributo. Dessa forma, ao delimitar claramente o objeto da Lei, dá-se segurança para o contribuinte no desempenho de suas atividades empresariais.

Em relação ao procedimento, preservamos o direito de defesa e o contraditório do contribuinte, que poderá apresentar previamente suas razões à autoridade fiscal competente para decidir a questão. Ademais, deixamos claro que a Fazenda Pública tem o ônus da dupla prova. Primeiro, deve provar a ocorrência do fato gerador. A seguir, evidenciar a intenção da dissimulação.

Também merece destaque a autorização para que o contribuinte utilize a importância que tiver pago em decorrência dos atos ou negócios jurídicos desconsiderados como crédito na compensação do novo débito apurado.

Vale mencionar, por fim, que se trata de sugestão do Professor Everardo Maciel, apresentada em audiência pública realizada no âmbito da CPI do HSBC, e que ora apresentamos para avaliação do Senado Federal.

Sala das Sessões,

Senador **RICARDO FERRAÇO**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 - CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL - 5172/66](#)

[parágrafo 1º do artigo 116](#)

[urn:lex:br:federal:lei:2007;536](#)

[Medida Provisória nº 66, de 29 de Agosto de 2002 - 66/02](#)

*(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Assuntos Econômicos, cabendo à
última decisão terminativa)*