

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 215, de 2010, do Senador Romero Jucá, que *altera dispositivos da Lei nº 8.218/1991, com vistas a estabelecer justiça na aplicação de multas aos contribuintes que descumprirem obrigações acessórias tributárias.*

RELATORA: Senadora **LÚCIA VÂNIA**

I – RELATÓRIO

Em decisão terminativa, está em apreciação o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 215, de 2010, do Senador ROMERO JUCÁ, que tem o propósito de introduzir alterações no art. 12 da Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991, com a finalidade de estabelecer limites a multas cominadas nos incisos I a III do dispositivo, para as pessoas jurídicas caracterizadas no art. 11 da mesma Lei, que são obrigadas a manter à disposição da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), durante cinco anos, em meio magnético ou assemelhado, os respectivos arquivos e sistemas de natureza contábil ou fiscal.

De acordo com o projeto, as multas passarão a ser aplicadas com limitação, nos termos transcritos abaixo (a inovação proposta está destacada em negrito):

I – multa de meio por cento do valor da receita bruta no período, **limitada ao valor total de R\$ 150.000,00**, aos que não atenderem à forma em que devem ser apresentados os registros e respectivos arquivos;

II – multa de cinco por cento sobre o valor da operação correspondente, **não superior ao valor de R\$ 250.000,00**, aos que omitirem ou prestarem incorretamente as informações solicitadas, limitada a um por cento da receita bruta da pessoa jurídica no período;

III – multa equivalente a dois centésimos por cento por dia de atraso, calculada sobre a receita bruta no período, até o máximo de **meio** por cento dessa, **não superior ao montante de R\$ 150.000,00**, aos que não cumprirem o prazo estabelecido para apresentação dos arquivos e sistemas.

Em relação ao inciso III do art. 12 da Lei nº 8.218, de 1991, há também redução da multa máxima, que passa de um por cento para meio por cento da receita bruta.

O autor argumenta que, não obstante o evidente peso excessivo das multas de que se trata, os órgãos de julgamento administrativo não aceitam a sua caracterização como confiscatórias – o que caberia apenas aos tributos, de acordo com o art. 150, IV, da Constituição Federal (CF). Argumenta, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, ao contrário, entendem que a multa não pode ter efeito confiscatório, especialmente à vista do direito de propriedade.

Em 12 de maio de 2011, o Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros encaminhou ao Presidente do Senado Federal o Ofício PR-1270/2011, manifestando-se a favor da aprovação do projeto.

O Senador FRANCISCO DORNELLES apresentou a Emenda nº 3 propondo acréscimo de artigos ao PLS e a consequente adaptação da ementa da proposição. Em suma, propõe-se a alteração do art. 25 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para instituir multas para a pessoa física que deixar de prestar as informações ao Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (SISCOSERV) ou que as prestar com incorreções ou omissões; e a revogação da alínea “c” do inciso I e da alínea “b” do inciso III, ambos do *caput* do art. 57 da Medida Provisória (MPV) nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 91, inciso I, combinado com o art. 99, inciso IV, ambos do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre proposições pertinentes a tributos, como é o caso, dispensada a competência do Plenário.

O PLS nº 215, de 2010, coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre a matéria (arts. 24, inciso I; 48, *caput* e inciso I, da CF).

Quanto à juridicidade, o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos – normatização via edição de lei ordinária – não encontra óbice. A matéria tratada no projeto **inova** o ordenamento jurídico, estabelecendo limites para os valores das multas que especifica. O PLS também possui o atributo da **generalidade**, aplicando-se a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal. Finalmente, se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Em sua tramitação, o PLS vem seguindo o Regimento Interno desta Casa. Relativamente à técnica legislativa, são necessários ajustes pontuais na ementa e no art. 1º, para que sejam atendidas as disposições para a elaboração e alteração de normas estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Trata-se de (i) indicar na ementa, de forma mais específica, o objetivo do projeto; e (ii) inserir linha pontilhada após o alterado inciso III.

No que pertine ao mérito, não há como discordar do autor, quanto à desproporcionalidade e exagero das penalidades estabelecidas para simples eventualidade de descumprimento de obrigações acessórias.

A multa de meio por cento da receita bruta (inciso I do art. 12), em termos estatísticos, corresponde praticamente a cem por cento do imposto de renda devido por grande parte das empresas que o calculam pelo regime do lucro real. E cinco por cento do valor da operação (inciso II do art. 12) está muito próximo do lucro líquido auferido nessa mesma operação (o regime de lucro presumido arbitra esse lucro em oito por cento).

O caráter confiscatório das multas está mais que evidente. Por uma questão de interpretação estrita do art. 150, IV, da Constituição, a administração tributária não aceita que haja imputação de confiscatoriedade às multas. Sucede que o texto da Carta Maior veda a instituição de *tributo* com efeito de confisco, ao passo que a doutrina assenta que a multa não é tecnicamente tributo, mas sim acréscimo pecuniário decorrente do poder de polícia do Estado.

Contudo, o legislador não necessita, no caso, jungir-se ao texto constitucional para aplicar o princípio da proporcionalidade, estabelecendo limitações que impeçam, sim, o confisco de propriedade particular pelo simples descumprimento de obrigação formal.

Assinale-se, por fim, que as penalidades objetivadas neste projeto foram estabelecidas em 1991, quando a cultura da informática ainda não estava plenamente assentada no trato das questões tributárias e possivelmente se justificasse um ônus pesado para as empresas que negligenciassem nessa área. Convinha à Receita Federal, e ao País, forçar uma evolução no uso de métodos de registro e apuração contábil, bem como de sua comunicação ao fisco.

Entretanto, essa justificativa não mais pode ser admitida, em face da plena aceitação e uso dos meios modernos de informática seja na administração das empresas, na sua contabilidade e nas suas comunicações com a administração fiscal. Hoje, é praticamente impossível imaginar uma grande empresa (ou mesmo pequena) que não utilize o computador como ferramenta indispensável de administração.

Se, em algum momento, foi necessário ameaçar o empresário com pesadas multas para evoluir no uso da informática, agora isso não mais acontece e as multas desproporcionais se tornaram um anacronismo normativo e injustificável confisco.

A emenda apresentada pelo Senador FRANCISCO DORNELLES também merece acatamento. Realmente, não pode permanecer com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a prerrogativa de exigir multa da pessoa física que deixar de entregar qualquer declaração criada por meio de instrução normativa do órgão, como dispõe o art. 57 da MPV nº 2.158-35, de 2001, com redação dada pela recente Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. Assim, ao mesmo tempo em que a emenda faz justiça ao revogar esse poder desproporcional da RFB, faz constar em lei específica as penalidades a que se sujeitará a pessoa física que descumprir o dever de prestar informações ao Siscoserv, que foi o motivador da alteração legislativa mencionada.

III – VOTO

Em face do exposto, o VOTO é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 215, de 2010, com a seguinte emenda de redação, e pela **aprovação** da Emenda nº 3:

EMENDA Nº - CAE

Na nova redação dada pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 215, de 2010, ao art. 12 da Lei nº 8.218, de 1991, inclua-se linha pontilhada após o inciso III.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator