



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

**EMENDA Nº**  
**(ao PLP 108/2024)**

Dê-se nova redação ao §1º do art. 338 e altera-se §1º do art. 341, da Lei Complementar nº 214/25:

“Art. 338. Sem prejuízo de outras medidas previstas na legislação, a RFB e as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão determinar Regime Especial de Fiscalização - REF para cumprimento de obrigações tributárias, nas seguintes hipóteses:

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso V do *caput*, caso haja impugnação contra o respectivo lançamento de ofício, o REF será aplicado apenas após o encerramento do contencioso administrativo, caso haja decisão que mantenha o lançamento em favor da Fazenda Pública.

[...]

Art. 341. A imposição do regime especial de fiscalização não elide a aplicação de penalidades previstas na legislação tributária, nem dispensa o sujeito passivo do cumprimento das demais obrigações, inclusive acessórias, não abrangidas pelo regime.

§ 1º As multas de ofício aplicáveis à CBS e ao IBS terão percentual duplicado para as infrações cometidas pelo sujeito passivo durante o período em que estiver submetido ao REF, sem prejuízo da adoção de outras medidas previstas na legislação tributária, administrativa ou penal, observado o limite de 100% para soma de penalidades.

[...]”.



## JUSTIFICAÇÃO

A Lei Complementar nº 214/2025 instituiu um Regime Especial de Fiscalização (“REF”), aplicável em situações amplamente definidas e cujas consequências ultrapassam os limites fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (“STF”). Dentre essas medidas, destacam-se a imposição de multas em dobro, a alteração do critério temporal do fato gerador para bases quinzenais ou diárias e outras sanções administrativas graves. Tais consequências se mostram dissociadas dos entendimentos consolidados do STF sobre a necessidade de lei complementar para disciplinar critérios gerais do fato gerador e sobre a limitação das multas tributárias (i.e., “teto” de 100% do valor do tributo).

No que diz respeito especificamente ao inciso V, a norma permite que a simples existência de um lançamento de ofício envolvendo mais de um período de apuração — que é mensal, conforme disposto no art. 44 da própria lei — seja suficiente para instaurar o REF. Como consequência, pode haver fiscalização contínua, tornando “letra morta” o instituto da denúncia espontânea e ensejando penalidades desproporcionais, como a duplicação de multas, mesmo antes da confirmação do lançamento pelas autoridades julgadoras.

No entanto, dados empíricos apontam para a fragilidade de muitos desses lançamentos. Segundo o relatório “Diagnóstico do Contencioso Tributário”, elaborado pelo INSPER (disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/06cf1a94-6862-4da4-a356-0b426f3f2cba/content>), cerca de 48% dos lançamentos de ofício que são mantidos na via administrativa acabam sendo revistos ou anulados já em primeira instância judicial. Esse dado, por si só, revela o elevado índice de improcedência das autuações, sem considerar os lançamentos revertidos já na esfera administrativa, o que enfraquece a legitimidade do uso automático do REF, justamente por demonstrar que muitos lançamentos são, de fato, improcedentes.

Diante disso, não se justifica a adoção do regime especial de fiscalização com base apenas na repetição de infrações que, na prática, demonstram elevada taxa de insustentabilidade. A mera reincidência formal em lançamentos de ofício não pode ser tomada como parâmetro objetivo suficiente



para ensejar sanções mais gravosas, especialmente quando estas limitam direitos fundamentais do contribuinte, como o contraditório e a ampla defesa, e podem resultar em efeitos econômicos imediatos e irreversíveis.

Sendo assim, propõe-se o aprimoramento do dispositivo legal que disciplina o REF, com a inclusão de salvaguardas que garantam a legalidade e a proporcionalidade da sua aplicação. Primeiramente, deve-se assegurar ao contribuinte a possibilidade de apresentar recurso (com efeito suspensivo) contra a instauração do REF. Em segundo lugar, no tocante às penalidades, é imprescindível que se limite objetivamente a multa a 100% do valor do tributo devido, em consonância com os parâmetros fixados pelo STF em relação às multas por lançamento de ofício, de modo que não haja excessiva litigiosidade em relação ao caráter confiscatório de eventual multa lançada contra contribuinte enquadrado no REF.

Com essas alterações, a norma se alinhará aos princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Além disso, garantirá que os efeitos onerosos do REF apenas se concretizem após a confirmação administrativa da infração, reforçando a segurança jurídica e evitando que sanções excessivas sejam aplicadas de forma automática ou arbitrária e, desde modo, tenham um efeito multiplicador de demandas judiciais.

Sala da comissão, de de .

**Senador Izalci Lucas**  
**(PL - DF)**

