



Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MENSAGEM Nº 657, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2022

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 3.401, de 2008 (Projeto de Lei nº 69, de 2014, no Senado Federal), que “Disciplina o procedimento de declaração judicial de desconsideração da personalidade jurídica e dá outras providências”.

Ouvidos, o Ministério da Economia, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Art. 1º do Projeto de Lei

“Art. 1º A desconsideração da personalidade jurídica para fins de estender obrigação da pessoa jurídica a seu membro, instituidor, sócio ou administrador obedecerá aos preceitos desta Lei.

Parágrafo único. Aplica-se, também, o disposto nesta Lei às decisões ou atos judiciais de quaisquer dos órgãos do Poder Judiciário que imputarem responsabilidade direta, em caráter solidário ou subsidiário a membros, a instituidores, a sócios ou a administradores pelas obrigações da pessoa jurídica.”

Razões do veto

“A proposição legislativa dispõe que a desconsideração da personalidade jurídica para fins de estender obrigação da pessoa jurídica a seu membro, instituidor, sócio ou administrador obedeceria aos preceitos dispostos em seu texto. Além disso, suas disposições seriam aplicáveis às decisões ou atos judiciais de quaisquer dos órgãos do Poder Judiciário que imputassem responsabilidade direta, em caráter solidário ou subsidiário, a membros, instituidores, sócios ou administradores pelas obrigações da pessoa jurídica.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a matéria de desconsideração da personalidade jurídica já se encontra devidamente disciplinada pelo ordenamento jurídico, nos artigos 134 a 137 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil e no art. 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. Dessa maneira, a medida teria o potencial de causar discussão em âmbito judicial, o que ampliaria desnecessariamente o grau de incerteza quanto ao direito vigente.

Além disso, a medida visa estender o regime dedicado à desconsideração da personalidade jurídica à responsabilização direta de sócios, administradores e figuras assemelhadas. Assim, determina que as mesmas exigências processuais que recaíssem sobre a desconsideração seriam aplicáveis à responsabilização direta, o que contraria o disposto no inciso VII do **caput** do art. 134 e nos art. 135 e art. 137 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Nesse sentido, incorre também em vício de inconstitucionalidade, pois a proposição legislativa refere-se a matéria reservada à legislação complementar, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso III do **caput** do art. 146 da Constituição, por dispor sobre norma geral em matéria de legislação tributária.

Por fim, cumpre ressaltar que, nos casos de responsabilidade tributária, ao determinar nova fase processual específica, a proposição legislativa ensejaria lentidão nos processos executivos fiscais, bem como teria o condão de gerar a instauração de 2,8 milhões de incidentes de desconsideração da personalidade jurídica para dar ensejo a responsabilizações de sócios gerentes, gerando sobrecarga desmedida no Poder Judiciário e na própria Administração Fazendária, em desatenção aos princípios da eficiência da administração e da duração razoável dos processos, previstos na Constituição.”

Art. 2º do Projeto de Lei

“Art. 2º A parte que postular a desconsideração da personalidade jurídica ou a responsabilidade pessoal de membros, de instituidores, de sócios ou de administradores por obrigações da pessoa jurídica indicará, necessária e objetivamente, em requerimento específico, quais os atos por eles praticados que ensejariam a respectiva responsabilização, na forma da lei específica, o mesmo devendo fazer o Ministério Público nos casos em que lhe couber intervir no processo.

Parágrafo único. O não atendimento das condições estabelecidas no **caput** ensejará o indeferimento liminar do pleito pelo juiz.”

Razões do veto

“A proposição legislativa dispõe que a parte que postulasse a desconsideração da personalidade jurídica ou a responsabilidade pessoal de membros, instituidores, sócios ou administradores por obrigações da pessoa jurídica deveria indicar, necessária e objetivamente, em requerimento específico, quais os atos por eles praticados que ensejariam a respectiva responsabilização, na forma prevista em lei específica, o mesmo deveria fazer o Ministério Público nos casos em que lhe coubesse intervir no processo. Além disso, estabelece que o não atendimento das condições estabelecidas no **caput** do art. 2º da proposição legislativa ensejaria o indeferimento liminar do pleito pelo juiz.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a matéria de desconsideração da personalidade jurídica já se encontra devidamente disciplinada pelo ordenamento jurídico, nos art. 134 a art. 137 da Lei nº 13.105, de 2015 - Código de Processo Civil e no art. 50 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil. Dessa maneira, a medida teria o potencial de causar discussão em âmbito judicial, o que ampliaria desnecessariamente o grau de incerteza quanto ao direito vigente.

Ademais, a exigência de indicação objetiva dos atos praticados pelos sócios para fins de desconsideração pode dificultar, ou, até mesmo, inviabilizar a adoção do instituto, haja vista que, em muitos casos, a realização de prova pericial prévia se revela útil para a caracterização da abusividade.

Indo além, registre-se que, no direito do consumidor e na seara ambiental, exige-se como único elemento para desconsideração, o prejuízo ao credor, não sendo necessária sequer a demonstração de abuso. Dessa forma, ao exigir a demonstração de atos específicos praticados pelos sócios, a norma pode inviabilizar a adoção da teoria na seara consumerista ao impor todo o ônus da prova ao consumidor, parte hipossuficiente na relação de consumo.

Por fim, a medida promoveria expansões indevidas e desnecessárias sobre os processos judiciais na área fiscal, sobretudo no âmbito das execuções.”

Art. 3º do Projeto de Lei

“Art. 3º Antes de decidir sobre a possibilidade de decretar a responsabilidade dos membros, dos instituidores, dos sócios ou dos administradores por obrigações da pessoa jurídica, o juiz estabelecerá o contraditório, assegurando-lhes o prévio exercício da ampla defesa.

§ 1º O juiz, ao receber a petição, mandará instaurar o incidente, em autos apartados, comunicando ao distribuidor competente.

§ 2º Os membros, os instituidores, os sócios ou os administradores da pessoa jurídica serão citados ou, se já integravam a lide, serão intimados, para se defenderem no prazo de 15 (quinze) dias, sendo-lhes facultada a produção de provas, após o que o juiz decidirá o incidente.

§ 3º Sendo várias as pessoas físicas eventualmente atingidas, os autos permanecerão em cartório, e o prazo de defesa para cada um deles contar-se-á a partir da respectiva citação, quando não figuravam na lide como partes, ou da intimação pessoal se já integravam a lide, sendo-lhes assegurado o direito de obter cópia reprográfica de todas as peças e documentos dos autos ou das que solicitar e o de juntar novos documentos.”

Razões do veto

“A proposição legislativa dispõe que, antes de decidir sobre a possibilidade de decretar a responsabilidade dos membros, instituidores, sócios ou administradores por obrigações da pessoa jurídica, o juiz estabelecerá o contraditório, e lhes asseguraria o prévio exercício da ampla defesa. Além disso, ao receber a petição inicial, o juiz mandaria instaurar o incidente em autos apartados, e comunicaria o distribuidor competente. Os membros, instituidores, sócios ou administradores da pessoa jurídica seriam citados ou, se já integrassem a lide, seriam intimados para se defenderem no prazo de quinze dias, e seria facultada a eles a produção de provas, após o que o juiz decidiria o incidente.

A proposição legislativa estabelece ainda que, caso fossem várias as pessoas físicas eventualmente atingidas, os autos deveriam permanecer em cartório e o prazo de defesa para cada uma delas seria contado a partir da respectiva citação, quando não figurassem na lide como partes, ou da intimação pessoal, se já integrassem a lide, assegurado a elas o direito de obter cópia reprográfica de todas as peças e os documentos dos autos ou das que solicitassem e o de juntarem novos documentos.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, uma vez que não seria conferido tratamento isonômico entre as partes. Ao impedir a instrução processual e a impugnação por parte do requerente, a medida beneficiaria o réu/devedor, em detrimento do requerente/credor, em ofensa aos princípios da igualdade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, considerado o disposto no **caput** e nos incisos LIV e LV do **caput** do art. 5º da Constituição.

Ademais, ao vedar a concessão de tutela provisória no instituo da desconsideração, a proposição vai de encontro ao disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição que assegura o acesso à justiça e, tão logo, a proteção eficaz e tempestiva aos direitos ameaçados. Em que pese a regra seja oportunizar o contraditório prévio, não se pode desconsiderar que, em alguns casos, exige-se a adoção de providências de natureza urgentes, com vistas a resguardar o resultado útil do processo.

A medida ainda geraria insegurança jurídica quanto à sua aplicação diante da contradição com as normas existentes, os art. 134 a art. 137 da Lei nº 13.105, de 2015 - Código de Processo Civil e no art. 50 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil.”

Art. 4º do Projeto de Lei

“Art. 4º O juiz não poderá decretar de ofício a desconsideração da personalidade jurídica.”

Razões do veto

“A proposição legislativa dispõe que o juiz não poderia decretar de ofício a desconsideração da personalidade jurídica.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a matéria de desconsideração da personalidade jurídica já se encontra devidamente disciplinada pelo ordenamento jurídico, positivada nos art. 134 a art. 137 da Lei nº 13.105, de 2015 - Código de Processo Civil e no art. 50 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil. Dessa maneira, a medida teria o potencial de causar discussão em âmbito judicial, o que ampliaria desnecessariamente o grau de incerteza quanto ao direito vigente.

Além disso, a proposição legislativa não prevê exceções. Entretanto, há casos envolvendo a ordem pública em que o magistrado poderá atuar de ofício, uma vez que, no exercício do poder geral de cautela, o Judiciário pode determinar medidas em caráter precário que visem assegurar o resultado final dos processos, permitida a adoção do contraditório diferido, retardado ou postergado, realizado no curso do processo.”

Art. 5º do Projeto de Lei

“Art. 5º O juiz somente poderá decretar a desconsideração da personalidade jurídica ouvido o Ministério Público e nos casos expressamente previstos em lei, sendo vedada a sua aplicação por analogia ou interpretação extensiva.

§ 1º O juiz não poderá decretar a desconsideração da personalidade jurídica antes de facultar à pessoa jurídica a oportunidade de satisfazer a obrigação, em dinheiro, ou indicar os meios pelos quais a execução possa ser assegurada.

§ 2º A mera inexistência ou insuficiência de patrimônio para o pagamento de obrigações contraídas pela pessoa jurídica não autoriza a desconsideração da personalidade jurídica, quando ausentes os pressupostos legais.”

Razões do veto

“A proposição legislativa dispõe que o juiz somente poderia decretar a desconsideração da personalidade jurídica após ouvir Ministério Público e nos casos expressamente previstos em lei, e que seria vedada a sua aplicação por analogia ou interpretação extensiva. O juiz também não poderia decretar a desconsideração da personalidade jurídica antes de facultar à pessoa jurídica a oportunidade de satisfazer a obrigação em dinheiro ou indicar os meios pelos quais a execução possa ser assegurada. Além disso, a mera inexistência ou insuficiência de patrimônio para o pagamento de obrigações contraídas pela pessoa jurídica não autorizaria a desconsideração da personalidade jurídica, quando ausentes os pressupostos legais.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a exigência de atuação do Ministério Público em todos os processos de desconsideração da personalidade jurídica significaria a sua participação necessária em casos que envolvem meros interesses patrimoniais disponíveis.

Cumprе destacar, ainda, que a matéria de desconsideração da personalidade jurídica já se encontra devidamente disciplinada pelo ordenamento jurídico, nos art. 134 a art. 137 da Lei nº 13.105, de 2015 - Código de Processo Civil e no

art. 50 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil. Dessa maneira, a medida teria o potencial de causar discussão em âmbito judicial, o que ampliaria desnecessariamente o grau de incerteza quanto ao direito vigente.

Por fim, a proposição legislativa tornaria mais lenta a tramitação dos processos, sobretudo as execuções, o que não seria compatível com a razoável duração do processo.”

Art. 6º do Projeto de Lei

“Art. 6º Os efeitos da decretação de desconsideração da personalidade jurídica não atingirão os bens particulares de membro, de instituidor, de sócio ou de administrador que não tenha praticado ato abusivo da personalidade em detrimento dos credores da pessoa jurídica e em proveito próprio.”

Razões do veto

“A proposição legislativa dispõe que os efeitos da decretação de desconsideração da personalidade jurídica não atingiriam os bens particulares de membro, instituidor, sócio ou administrador que não tivesse praticado ato abusivo da personalidade em detrimento dos credores da pessoa jurídica e em proveito próprio.

Todavia, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois não se observa o regramento previsto no art. 50 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil. Isso porque, mesmo nas hipóteses em que um sócio ou administrador não tenha participado ou praticado diretamente o ato de abuso da personalidade jurídica, seria possível a extensão da responsabilidade quando restasse demonstrado o beneficiamento direto ou indireto, o que teria o potencial de causar discussão em âmbito judicial e ampliaria desnecessariamente o grau de incerteza quanto ao direito vigente.

Além disso, a medida contraria o disposto no § 5º do art. 28 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor e no art. 4º da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que consideram desnecessária a comprovação do ato abusivo ou da fraude para fins de ressarcimento do consumidor e do dano ambiental.

Portanto, considerada que a matéria já se encontra devidamente disciplinada pelo ordenamento jurídico, a medida poderia acarretar, inclusive, a diminuição da proteção ao consumidor e ao meio ambiente.”

Art. 8º e art. 10 do Projeto de Lei

“Art. 8º As disposições desta lei aplicam-se imediatamente a todos os processos em curso perante quaisquer dos órgãos do Poder Judiciário, em qualquer grau de jurisdição.”

“Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Razões dos vetos

“A proposição legislativa prevê que as suas disposições seriam aplicáveis imediatamente a todos os processos em curso perante quaisquer dos órgãos do Poder Judiciário, em qualquer grau de jurisdição.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a matéria de desconsideração da personalidade jurídica já se encontra devidamente disciplinada pelo ordenamento jurídico, nos art. 134 a art. 137 da Lei nº 13.105, de 2015 - Código de Processo Civil e no art. 50 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil. Dessa maneira, a medida teria o potencial de causar discussão em âmbito judicial, o que ampliaria desnecessariamente o grau de incerteza quanto ao direito vigente.

Ademais, a proposição legislativa prevê a incidência em situações passadas, sem fazer qualquer distinção, e altera a forma de execução das obrigações decorrentes de decisões judiciais válidas, sem respeitar situações jurídicas já consolidadas, em harmonia com a proteção da confiança e da segurança jurídica relativamente à prática dos atos processuais e materiais já realizados.”

Art. 9º do Projeto de Lei

“Art. 9º A desconsideração da personalidade jurídica, bem como a imputação de responsabilidade direta, em caráter solidário ou subsidiário a membros, a instituidores, a sócios ou a administradores da pessoa jurídica, por ato da administração pública, será objeto de provisão judicial para sua eficácia em relação à parte ou a terceiros.”

Razões do veto

“A proposição legislativa dispõe que a desconsideração da personalidade jurídica e a imputação de responsabilidade direta, em caráter solidário ou subsidiário, a membros, instituidores, sócios ou administradores da pessoa jurídica, por ato da administração pública, seria objeto de provisão judicial para a sua eficácia em relação à parte ou a terceiros.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público, uma vez que buscaria equiparar a desconsideração da personalidade jurídica à responsabilização pessoal de terceiros por atos ilícitos no âmbito administrativo, e determinaria que, em ambos os casos, a eficácia em relação à parte ou a terceiros ficaria condicionada à “provisão judicial”. Assim, a medida mitigaria a atribuição administrativa de responsabilidade direta e pessoal de sócios, administradores e assemelhados, inibiria importante parcela da atividade da administração tributária, e imprimiria lentidão excessiva ao andamento dos feitos judiciais voltados a recuperar o crédito tributário, o que afrontaria o disposto no art. 142 da Lei nº 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional.

Ademais, cumpre perceber que a proposição teria o condão de gerar a instauração de 2,8 milhões de incidentes de desconsideração da personalidade jurídica para dar ensejo a responsabilizações de sócios gerentes, gerando sobrecarga desmedida no Poder Judiciário e na própria Administração Fazendária, em desatenção ao princípio da eficiência da administração e da duração razoável dos processos, previstos na Constituição.

Por fim, a medida incorre em vício de inconstitucionalidade, pois refere-se a matéria reservada à legislação complementar, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso III do **caput** do art. 146 da Constituição, por dispor sobre norma geral em matéria de legislação tributária.”

Ouvidas, a Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União manifestaram-se, ainda, pelo veto ao seguinte dispositivo:

Art. 7º do Projeto de Lei

“Art. 7º Considera-se em fraude à execução a alienação ou oneração de bens pessoais de membros, instituidores, sócios ou administradores da pessoa jurídica, capaz de reduzi-los à insolvência, quando, ao tempo da alienação ou oneração, tenham sido eles citados ou intimados da pendência de decisão acerca do pedido de desconsideração da personalidade jurídica, ou de responsabilização pessoal por dívidas da pessoa jurídica.”

Razões do veto

“A proposição legislativa dispõe que seria considerada fraude à execução a alienação ou a oneração de bens pessoais de membros, instituidores, sócios ou administradores da pessoa jurídica, capaz de reduzi-los à insolvência, quando, ao tempo da alienação ou oneração, tivessem sido eles citados ou intimados da pendência de decisão acerca do pedido de desconsideração da personalidade jurídica, ou de responsabilização pessoal por dívidas da pessoa jurídica.

Contudo, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que o art. 137 e o § 3º do art. 792 da Lei nº 13.105, de 2015 - Código de Processo Civil já disciplinam suficientemente a fraude à execução relacionada à desconsideração da personalidade jurídica.

Portanto, a proposição legislativa ensejaria contradição e insegurança jurídica quanto à aplicação da norma existente, em desacordo com o disposto no inciso IV do **caput** do art. 7º e no art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.”

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 14.12.2022.