



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

## **PAUTA DA 8<sup>a</sup> REUNIÃO**

**(3<sup>a</sup> Sessão Legislativa Ordinária da 57<sup>a</sup> Legislatura)**

**09/04/2025  
QUARTA-FEIRA  
às 09 horas**

**Presidente: Senador Otto Alencar**

**Vice-Presidente: Senador Vanderlan Cardoso**



## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**8<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 3<sup>a</sup> SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA  
DA 57<sup>a</sup> LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 09/04/2025.**

## **8<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**

***quarta-feira, às 09 horas***

## **SUMÁRIO**

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	<b>PLP 164/2022</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR VENEZIANO VITAL DO RÉGO</b>	9
2	<b>PEC 12/2022</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR MARCELO CASTRO</b>	241
3	<b>TURNO SUPLEMENTAR</b> - Terminativo -	<b>SENADOR HAMILTON MOURÃO</b>	263

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

(8)

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar  
 VICE-PRESIDENTE: Senador Vanderlan Cardoso  
 (27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES		SUPLENTES
<b>Bloco Parlamentar Democracia(MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)</b>		
Eduardo Braga(MDB)(13)(1)	AM 3303-6230	1 Alessandro Vieira(MDB)(13)(1) SE 3303-9011 / 9014 / 9019
Renan Calheiros(MDB)(13)(1)	AL 3303-2261 / 2262 / 2265 / 2268	2 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(13)(1) TO 3303-5990 / 5995 / 5900
Jader Barbalho(MDB)(13)(1)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	3 Marcelo Castro(MDB)(13)(1) PI 3303-6130 / 4078
Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(13)(1)	PB 3303-2252 / 2481	4 Jayme Campos(UNIÃO)(13)(10) MT 3303-2390 / 2384 / 2394
Sergio Moro(UNIÃO)(3)(13)	PR 3303-6202	5 Giordano(MDB)(3)(13) SP 3303-4177
Alan Rick(UNIÃO)(3)(13)	AC 3303-6333	6 Marcos do Val(PODEMOS)(3)(13)(12) ES 3303-6747 / 6753
Soraya Thronicke(PODEMOS)(13)(9)	MS 3303-1775	7 Plínio Valério(PSDB)(13)(9) AM 3303-2898 / 2800
Oriovisto Guimarães(PSDB)(13)(11)	PR 3303-1635	8 Fernando Farias(MDB)(13)(11) AL 3303-6266 / 6273
Marcio Bittar(UNIÃO)(13)(12)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	9 Efraim Filho(UNIÃO)(13)(12) PB 3303-5934 / 5931
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PSD)</b>		
Otto Alencar(PSD)(4)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467	1 Angelo Coronel(PSD)(4) BA 3303-6103 / 6105
Omar Aziz(PSD)(4)	AM 3303-6579 / 6581	2 Zenaide Maia(PSD)(4)(16)(14) RN 3303-2371 / 2372 / 2358
Eliziane Gama(PSD)(4)	MA 3303-6741	3 Irajá(PSD)(4) TO 3303-6469 / 6474
Vanderlan Cardoso(PSD)(4)(16)	GO 3303-2092 / 2099	4 Sérgio Petecão(PSD)(4) AC 3303-4086 / 6708 / 6709
Rodrigo Pacheco(PSD)(4)	MG 3303-2794 / 2795	5 Margareth Buzetti(PSD)(4) MT 3303-6408
Cid Gomes(PSB)(4)	CE 3303-6460 / 6399	6 Jorge Kajuru(PSB)(4) GO 3303-2844 / 2031
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)</b>		
Carlos Portinho(PL)(2)	RJ 3303-6640 / 6613	1 Jorge Seif(PL)(2) SC 3303-3784 / 3756
Eduardo Girão(NONO)(2)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679	2 Izalci Lucas(PL)(2) DF 3303-6049 / 6050
Magno Malta(PL)(2)	ES 3303-6370	3 Eduardo Gomes(PL)(2) TO 3303-6349 / 6352
Marcos Rogério(PL)(2)	RO 3303-6148	4 Flávio Bolsonaro(PL)(2) RJ 3303-1717 / 1718
Rogerio Marinho(PL)(2)	RN 3303-1826	5 Jaime Bagattoli(PL)(2) RO 3303-2714
<b>Bloco Parlamentar Pelo Brasil(PDT, PT)</b>		
Rogério Carvalho(PT)(5)	SE 3303-2201 / 2203	1 Randolfe Rodrigues(PT)(5) AP 3303-6777 / 6568
Fabiano Contarato(PT)(5)	ES 3303-9054 / 6743	2 Humberto Costa(PT)(5) PE 3303-6285 / 6286
Augusta Brito(PT)(5)	CE 3303-5940	3 Jaques Wagner(PT)(5) BA 3303-6390 / 6391
Weverton(PDT)(5)	MA 3303-4161 / 1655	4 Ana Paula Lobato(PDT)(5) MA 3303-2967
<b>Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)</b>		
Ciro Nogueira(PP)(6)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Laércio Oliveira(PP)(6) SE 3303-1763 / 1764
Esperidião Amin(PP)(6)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	2 Dr. Hiran(PP)(6) RR 3303-6251
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(6)(12)	RR 3303-5291 / 5292	3 Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(6)(12) RS 3303-1837

- (1) Em 18.02.2025, os Senadores Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho e Veneziano Vital do Rêgo foram designados membros titulares, e os Senadores Alessandro Vieira, Marcelo Castro e Giordano membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 005/2025-GLMDB).
- (2) Em 18.02.2025, os Senadores Carlos Portinho, Eduardo Girão, Magno Malta, Marcos Rogério e Rogerio Marinho foram designados membros titulares, e os Senadores Jorge Seif, Izalci Lucas, Eduardo Gomes, Flávio Bolsonaro e Jaime Bagattoli membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 008/2025-BLVANG).
- (3) Em 18.02.2025, os Senadores Sergio Moro e Alan Rick foram designados membros titulares, e os Senadores Professora Dorinha Seabra e Marcio Bittar membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 12/2025-GLUNIAO).
- (4) Em 18.02.2025, os Senadores Otto Alencar, Omar Aziz, Eliziane Gama, Zenaide Maia, Rodrigo Pacheco, Margareth Buzetti e Jorge Kajuru membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 004/2025-GSEGAMA).
- (5) Em 18.02.2025, os Senadores Rogério Carvalho, Fabiano Contarato, Augusta Brito e Weverton foram designados membros titulares, e os Senadores Randolfe Rodrigues, Humberto Costa, Jaques Wagner e Ana Paula Lobato membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil, para compor a Comissão (Of. 026/2025-GLPDT).
- (6) Em 18.02.2025, os Senadores Ciro Nogueira, Esperidião Amin, Tereza Cristina e Mecias de Jesus foram designados membros titulares, e os Senadores Laércio Oliveira, Dr. Hiran e Hamilton Mourão membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a Comissão (Of. nº 002/2025-GABLID/BLALIAN).
- (7) Em 19.02.2025, a comissão reunida elegeu o Senador Otto Alencar Presidente deste colegiado (Of. nº 001/2025-PRESIDÊNCIA/CCJ).
- (8) 1 (uma) vaga compartilhada entre os Blocos Parlamentares Democracia, Pelo Brasil e Aliança, de acordo com o cálculo de proporcionalidade de 18/02/2025.
- (9) Em 19.02.2025, a Senadora Soraya Thronicke foi designada membro titular e o Senador Marcos do Val, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 010/2025-GLPODEMOS).
- (10) Em 19.02.2025, o Senador Fernando Farias foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 23/2025-GLMDB).
- (11) Em 19.02.2025, o Senador Oriovisto Guimarães foi designado membro titular, e o Senador Plínio Valério membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 001/2025-GLPSDB).

- (12) Em 19.02.2025, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular e os Senadores Efraim Filho e Jayme Campos, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia. Os Senadores Marcio Bittar e Jayme Campos foram indicados nas vagas compartilhadas entre os Blocos Parlamentares Democracia, Pelo Brasil e Aliança, que antes estavam ocupadas pelo Bloco Parlamentar Aliança, assim a Senadora Tereza Cristina deixa de compor a comissão e os Senadores Mecias de Jesus e Hamilton Mourão passam a ocupar as vagas de 3º titular e 3º suplente, respectivamente (Ofs. n°s 003/2025-GABLID/BLALIAN e 004/2025-BLDEM).
- (13) Em 19.02.2025, os Senadores Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho e Veneziano Vital do Rêgo, Sergio Moro, Alan Rick, Soraya Thronicke, Orovisto Guimarães e Marcio Bittar foram designados membros titulares, e os Senadores Alessandro Vieira, Professora Dorinha Seabra, Marcelo Castro, Jayme Campos, Giordano, Marcos Do Val, Plínio Valério, Fernando Farias e Efraim Filho membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 006/2025-BLDEM).
- (14) Em 20.03.2025, o Senador Vanderlan Cardoso foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Lucas Barreto, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 16/2025-GSEGAMA).
- (15) Em 02.04.2025, a comissão reunida elegeu o Senador Vanderlan Cardoso Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 013/2025-PRESIDÊNCIA/CCJ).
- (16) Em 02.04.2025, o Senador Vanderlan Cardoso foi designado membro titular, em substituição à Senadora Zenaide Maia, que passa a compor a comissão como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 18/2025-GSEGAMA).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS  
SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA  
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972  
FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3972  
E-MAIL: ccj@senado.gov.br



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**3<sup>a</sup> SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA  
57<sup>a</sup> LEGISLATURA**

Em 9 de abril de 2025  
(quarta-feira)  
às 09h

**PAUTA**

**8<sup>a</sup> Reunião, Extraordinária**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

**Atualizações:**

1. Recebimento de emendas (08/04/2025 17:55)
2. Recebimento de emendas para os itens 1 e 2. (08/04/2025 18:47)
3. Complementação de voto do item 1. (09/04/2025 09:06)

# PAUTA

## ITEM 1

### TRAMITAÇÃO CONJUNTA

#### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 164, DE 2022

##### - Não Terminativo -

*Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.*

**Autoria:** Senador Jean Paul Prates

##### **Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Emenda 1 \(CCJ\)](#)

[Emenda 2 \(CCJ\)](#)

[Emenda 3 \(CCJ\)](#)

[Emenda 4 \(CCJ\)](#)

[Emenda 5 \(CCJ\)](#)

[Emenda 6 \(CCJ\)](#)

[Emenda 7 \(CCJ\)](#)

[Emenda 8 \(CCJ\)](#)

[Emenda 9 \(CCJ\)](#)

[Emenda 10 \(CCJ\)](#)

[Emenda 11 \(CCJ\)](#)

[Emenda 12 \(CCJ\)](#)

[Emenda 13 \(CCJ\)](#)

[Emenda 14 \(CCJ\)](#)

[Emenda 15 \(CCJ\)](#)

[Emenda 16 \(CCJ\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

### TRAMITA EM CONJUNTO

#### PROJETO DE LEI DO SENADO N° 284, DE 2017 (COMPLEMENTAR)

##### - Não Terminativo -

*Regula o art. 146-A da Constituição Federal.*

**Autoria:** Senadora Ana Amélia

##### **Textos da pauta:**

[Parecer \(CTFC\)](#)

[Parecer \(CAE\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

**Relatoria:** Senador Veneziano Vital do Rêgo

**Relatório:** Pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLP nº 164, de 2022, e do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3–CTFC, e, no mérito, favorável ao PLP nº 164, de 2022, na forma do Substitutivo que apresenta, pelo acolhimento total ou parcial das Emendas nºs 2-CCJ, 3-CCJ, 4-CCJ, 5-CCJ, 6-CCJ, 7-CCJ, 8-CCJ, 10-CCJ, 12-CCJ; e contrário às demais Emendas, restando prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

**Observações:**

- Em 06/12/2023 foi recebida a Emenda nº 1, de autoria do Senador Ciro Nogueira, ao PLP 164/2022;
- Em 18/03/2025, foi recebida a Emenda nº 2, de autoria do Senador Sergio Moro, ao PLP 164/2022;
- Em 19/03/2025 o Senador Veneziano Vital do Rêgo fez a leitura do Relatório;
- Em 1º/04/2025, foram recebidas as Emendas nºs 3 a 5, de autoria do Senador Weverton e as Emendas nºs 6 e 7, de autoria do Senador Alan Rick, ao PLP 164/2022;
- Em 1º/04/2025, foi realizada Audiência Pública, para instrução da matéria;
- Na 5ª Reunião Extraordinária, realizada em 02/04/2025, a Presidência concedeu vistas do relatório nos termos regimentais;
- Em 03/04/2025 foram recebidas as Emendas nºs 10 a 15, de autoria do Senador Mecias de Jesus, ao PLP 164/2022;
- As matérias serão apreciadas pela Comissão de Assuntos Econômicos e pela Comissão de Transparéncia, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor.

## ITEM 2

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 12, DE 2022

#### - Não Terminativo -

*Altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.*

**Autoria:** Senador Jorge Kajuru, Senador Paulo Paim, Senador Alvaro Dias, Senador Styvenson Valente, Senador Eduardo Girão, Senador Flávio Arns, Senadora Leila Barros, Senador Angelo Coronel, Senadora Mara Gabrilli, Senador Oriovisto Guimarães, Senador Esperidião Amin, Senador Acir Gurgacz, Senador Marcos do Val, Senador Plínio Valério, Senador Fabiano Contarato, Senador Izalci Lucas, Senador Jorginho Mello, Senador Carlos Portinho, Senador Zequinha Marinho, Senador Romário, Senador Reguffe, Senador Lucas Barreto, Senadora Mailza Gomes, Senador Marcelo Castro, Senador Luiz Carlos do Carmo, Senador Tasso Jereissati, Senadora Simone Tebet, Senador Randolfe Rodrigues, Senador Confúcio Moura

**Relatoria:** Senador Marcelo Castro

**Relatório:** Favorável à Proposta, nos termos do Substitutivo que apresenta.

#### **Observações:**

- Em 08/04/2025, foi recebida a Emenda nº 1, de autoria do Senador Eduardo Girão (dependendo de Relatório).

#### **Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)  
[Emenda 1 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 2 \(CCJ\)](#)  
[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

## ITEM 3

### TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PROJETO DE LEI DO SENADO N° 436, DE 2018

#### - Terminativo -

**Ementa do Projeto:** Altera o art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para incluir ações e serviços públicos de saúde no rol de aplicação das receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito.

**Autoria do Projeto:** Senador Ciro Nogueira

**Relatoria do Projeto:** Senador Hamilton Mourão**Relatório:** Pela aprovação do projeto nos termos do Substitutivo que apresenta.**Observações:**

- Até o momento, não foram apresentadas emendas em turno suplementar;
- Em 18/12/2024 foi aprovado o Substitutivo oferecido ao PLS nº 436/2018, ora submetido a Turno Suplementar, nos termos do disposto no art. 282, combinado com o art. 92, do Regimento Interno do Senado Federal;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)  
[Parecer \(CCJ\)](#)

1



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 164, DE 2022

Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.

**AUTORIA:** Senador Jean Paul Prates (PT/RN)



Página da matéria

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2022

Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.

SF/22616.69795-23

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.

**Art. 2º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.



SF/22616.69795-23

**§ 1º** O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 4º.

**§ 2º** As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

**§ 3º** Na hipótese do inciso VII, ao fim do período de apuração do tributo será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte.

**§ 4º** O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.

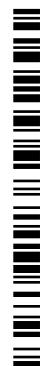
**Art. 3º** Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

I – combustíveis e biocombustíveis;

II - bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022;

III – cigarros que contenham tabaco;

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da



SF/22616.69795-23

concorrência ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido;

b) haja indícios de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária.

**Parágrafo único.** Os procedimentos para aplicação do inciso IV serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas a e b do inciso IV;

II – concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida;

IV – reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

**Art. 4º** Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação a, excetuado o disposto no inciso VII deste artigo, todo o setor de atividade econômica;

II – deverão ser motivados, mediante a apresentação de estudo econômico que demonstre os efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como a necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los, observando-se, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 3º, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais, quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial;



SF/22616.69795-23

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, quando fundados nos incisos I, II e VII do art. 2º, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 5º.** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do artigo 4º e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá alterar para suspensa a situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado se caracterizada e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

I - negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

II - negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

III - realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

IV - persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

**Art. 6º** Lei específica poderá prever o cancelamento da inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente tributante e vedar a fruição de quaisquer benefícios fiscais, quando se tratar de devedor contumaz, caracterizado na hipótese de inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributo, cumulada com qualquer uma das seguintes situações:

SF/22616.69795-23

I – indícios de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

II – indícios de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

III – indícios de que a pessoa jurídica participe de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais;

IV – indícios de que a pessoa física, devedora principal ou corresponsável, deliberadamente oculta bens, receitas ou direitos, com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais, inclusive por parte de pessoa jurídica da qual seja sócia, acionista ou administradora, ostensiva ou oculta;

V – produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

VI – utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

§1º. Considera-se inadimplência reiterada, substancial e injustificada, cumulativamente:

I – a falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de doze meses;

II – a existência de débitos tributários inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:

a) em montante fixado em lei do respectivo ente tributante, de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), atualizáveis anualmente, a partir do primeiro dia do ano seguinte à publicação desta lei complementar, pelo índice utilizado para a cobrança de créditos tributários da União, excluídos os valores relacionados a penalidades decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias; e

b) que correspondam a mais de 30% do patrimônio conhecido do sujeito passivo, assim entendido o valor dos bens e direitos informado pela pessoa física na última declaração de rendimentos, e o valor total do ativo constante do último balanço patrimonial registrado na contabilidade da pessoa jurídica ou em declaração de bens por ela prestada ao Fisco Federal;



SF/22616.69795-23

III – a ausência de causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, de garantia idônea passível de execução pela Fazenda Pública, ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

§2º. Na hipótese deste artigo, respondem solidariamente pelo crédito tributário as pessoas físicas ou jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

§3º. A aplicação das medidas previstas no caput e no §2º deste artigo deverá ser motivada, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que demonstram a presença dos requisitos neles previstos, e precedida do devido processo legal, na forma da lei, observadas, no mínimo, as condicionantes do art. 4º, VII, “a”.

§4º. Na hipótese de pagamento ou de parcelamento das dívidas pelo contribuinte antes da notificação da decisão administrativa de primeira instância, o procedimento será:

I - encerrado, se houver pagamento integral das dívidas;

II - suspenso, se houver parcelamento integral das dívidas e regular adimplemento das parcelas devidas.

**Art. 7º** Esta Lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A discussão que embasa esta proposição é derivada de outra matéria apresentada ao Senado Federal, o Projeto de Lei Complementar nº. 284, de 2017, de autoria da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal*. Posteriormente a proposição foi relatada pelo Senador Fabiano Contarato perante a CTFC, ocasião na qual foi aprovado texto substitutivo, texto


  
 SF/22616.69795-23

esse que reapresento com alguns pequenos ajustes, de modo que possa ser debatido na próxima legislatura.

As alterações sugeridas destinam-se a melhor definir e aperfeiçoar o controle dos devedores contumazes com o objetivo de fortalecer a cobrança de créditos tributários e prevenir desequilíbrios da concorrência.

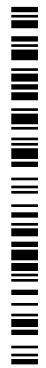
Com efeito, a redação anterior possibilitava o cancelamento da inscrição do devedor contumaz no cadastro de contribuintes do ente tributante apenas quando instaurado procedimento de fiscalização contra empresa atuante em algum dos setores alcançados pelos critérios especiais de tributação previstos no art. 1º do projeto. Em consequência, ficaria frustrado o controle de devedores contumazes que atuassem em outros segmentos econômicos, ao menos enquanto estes não fossem incluídos no alcance do art. 1º da lei complementar, na forma do art. 2º, IV. A demora poderia causar danos de irreversíveis ao Erário e à concorrência. Convém, portanto, ampliar o alcance das medidas administrativas destinadas ao combate imediato e certeiro dos devedores contumazes.

Entretanto, tem sido verificada, especialmente no plano estadual, a tentativa de aplicar regimes diferenciados de arrecadação e cobrança de tributos a devedores comuns, unicamente por conta do volume de débitos, ou pela frequência do inadimplemento tributário, sob a justificativa de combater os chamados “devedores contumazes”. Estes, todavia, não se confundem com aqueles, traduzindo, na realidade, uma classe peculiar de devedor que se organiza com a finalidade ilícita de não pagar tributos.

É necessário, portanto, estabelecer critérios uniformes, claros e objetivos para distinguir os devedores contumazes dos demais contribuintes, a fim de assegurar a racionalidade do sistema tributário, prevenir abusos pelos órgãos de fiscalização tributária e garantir a segurança jurídica e a igualdade entre os agentes econômicos. Afinal, não se pode admitir que alguém possa ser considerado devedor contumaz em determinado Estado e não em outro, a depender de critérios subjetivos adotados pelas respectivas legislações tributárias para qualificar a inadimplência como substancial, sistemática e injustificada.

Até porque, identificar alguém como “devedor contumaz” pode ter efeitos também na esfera penal, porquanto o Supremo Tribunal Federal “considera criminosa a inadimplência sistemática, contumaz, verdadeiro modus operandi do empresário, seja para enriquecimento ilícito, para lesar a concorrência ou para financiar as próprias atividades”<sup>1</sup>. Logo, impõe-se o trato linear da matéria no

<sup>1</sup> STF – Pleno – RHC 163.334/SC – Rel. Min. Roberto Barroso – DJE: 13/11/2020.

 SF/22616.69795-23

território nacional, de modo a evitar distinções injustificadas entre contribuintes ou acusados.

As alterações ora propostas destinam-se, portanto, a definir objetivamente a figura do devedor contumaz, de modo a melhor aparelhar as Administrações Tributárias para reprimir a sua atuação e proteger, de investidas fiscais e penais ilegítimas, os contribuintes que atuam licitamente no mercado – e que, ao assim fazer, podem, em algum momento, se tornar devedores eventuais ou reiterados –, em cumprimento à função uniformizadora do direito tributário conferida à lei complementar não só pelo art. 146-A, como também pelo art. 146, III, “b”, da Constituição Federal, já que se cuida de estabelecer normas gerais sobre uma determinada espécie de sujeito passivo da obrigação tributária.

Nesse sentido, igualmente se justifica a inclusão, no projeto, de norma especial de responsabilidade tributária, em adição ao que já prevê o Código Tributário Nacional, de modo a permitir que os débitos gerados pelo devedor contumaz sejam exigidos também das pessoas físicas e jurídicas que atuam com ele ou por seu intermédio.

Por sua gravidade, a aplicação das medidas relacionadas ao combate do devedor contumaz deverá respeitar o devido processo legal, cujo delineamento mínimo já se encontra no projeto.

Por todo exposto, entende-se que os ajustes ora propostos merecem acolhimento para melhor orientar as administrações tributárias e, ao mesmo tempo, conferir maior segurança aos contribuintes quanto à adequada aplicação da lei.

Sala das Sessões,

Senador JEAN PAUL PRATES

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art146-1

- Decreto nº 11.158, de 29 de Julho de 2022 - DEC-11158-2022-07-29 - 11158/22

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2022;11158>



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CIRO NOGUEIRA

## EMENDA N° - CCJ

(ao PLP nº 164, de 2022)

Suprime-se os arts. 6º e 7º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, e dê-se aos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do referido projeto, a seguinte redação:

**“Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir e combater desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.

**Art. 2º** Constituem desequilíbrios da concorrência, para efeitos desta Lei Complementar, os seguintes atos praticados por agentes econômicos com posição dominante, nos termos do § 2º do art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, sem prejuízo do disposto no referido artigo:

I – vender mercadoria ou prestar serviços abaixo do preço de custo com o objetivo de prejudicar a concorrência;

II – concorrer deslealmente, praticando atos ilícitos para obtenção de vantagens indevidas em relação à concorrência;

III – deixar de recolher tributos de forma contumaz, por meio de inadimplência reiterada, substancial e injustificada, estando esta prática diretamente correlacionada à obtenção de vantagem concorrencial indevida, auferindo aumento expressivo de participação de mercado;

IV – exercer de forma abusiva posição dominante, resultando em limitação, falseamento ou prejuízo à livre concorrência ou à livre iniciativa.

Parágrafo único. Caberá ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) determinar, avaliando o caso concreto, a ocorrência de condutas, inclusive de natureza tributária, que gerem ou tenham potencial de gerar desequilíbrios da concorrência.

**Art. 3º** Lei específica disporá sobre a implementação dos seguintes critérios especiais de tributação, que serão interpostos aos agentes cuja conduta gere ou tenha potencial de gerar desequilíbrios da concorrência:

I – adoção de alíquota majorada, por unidade de medida, ou ad valorem;



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador CIRO NOGUEIRA

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque.

Parágrafo único. O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação.

**Art. 4º** Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação.

**Art. 5º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”

## JUSTIFICAÇÃO

As alterações sugeridas destinam-se a melhor cumprir o disposto no art. 146-A da Constituição Federal, que dispõe:

*“Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo”.*

Nota-se, portanto, que o objetivo da Lei Complementar é detalhar critérios especiais de tributação para prevenção ao desequilíbrio da concorrência. Dessa forma, a Lei Complementar deve tratar de todos os tipos de condutas que possam causar distorções à concorrência. É exatamente isso que o novo texto sugerido propõe.

A proposta de alteração também é respaldada pela compreensão da necessidade de melhor definição dos atos que resultam em “desequilíbrios da concorrência”. Até porque não seria qualquer empresa atuante no mercado, capaz de distorcer a concorrência.

Esse entendimento é sólido no direito da concorrência brasileiro e tem como fundamento princípios econômicos básicos. Apenas empresas relevantes no mercado têm condições de alterar unilateralmente a dinâmica do mercado e prejudicar a concorrência.

**SENADO FEDERAL****Gabinete do Senador CIRO NOGUEIRA**

Dessa forma, as alterações sugeridas fazem referência à definição de posição dominante para dizer quais agentes possuem a capacidade de distorcer a concorrência. Essa modificação visa mitigar os efeitos prejudiciais dessa prática ao impor medidas específicas a empresas que detêm uma posição de domínio de mercado.

Ao focar nessas entidades, a alteração busca preservar a integridade da competição, protegendo as empresas de menor porte que não têm a mesma influência para gerar distorções no cenário econômico.

As alterações detalham a existência de diversas condutas que podem resultar em desequilíbrios à concorrência, tais como o abuso de posição dominante, a concorrência desleal, preços predatórios e o não recolhimento de tributos de maneira contumaz.

Por fim, o texto deixa expressa a competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), já que a autarquia federal é especializada na matéria concorrencial e possui toda a estrutura para investigar qualquer tipo de conduta anticompetitiva.

Sala da Comissão,

**Senador CIRO NOGUEIRA (PP/PI)**





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Sergio Moro

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Inclua-se, onde couber, o seguinte artigo ao Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022:

**“CAPÍTULO III**

**DOS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DE DEVEDORES CONTUMAZES**

**Art. X** Para os fins desta Lei Complementar, considera-se devedor contumaz aquele cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada, de tributos.

§ 1º Considera-se inadimplência reiterada e substancial a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos, em situação irregular por período igual ou superior a um ano:

I – de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) do valor principal do débito e correspondente a mais de 100% (cem por cento) do total do ativo informado no último balanço patrimonial registrado na contabilidade, constante da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) ou Escrituração Contábil Digital (ECD); ou

II – em montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

§ 2º A situação irregular do crédito tributário caracteriza-se pela ausência de garantia integral e idônea ou de causa suspensiva da exigibilidade, observado o disposto nos arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).



§ 3º A inadimplência será considerada injustificada quando não houver motivo plausível que a fundamente, cabendo ao devedor, no âmbito do processo administrativo, demonstrar os motivos que afastem a configuração da contumácia, mediante a comprovação alternativa de:

I – circunstâncias externas relacionadas a:

a) dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

b) situações que envolvam estado de calamidade pública;

II – comportamentos relacionados ao devedor:

a) consistência e veracidade nas informações cadastrais e na escrituração das obrigações acessórias;

b) apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

c) demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

d) demonstração de não ocorrência da prática de fraude à execução;

e) comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos débitos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor;

f) não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em outra pessoa jurídica dissolvida irregularmente ou declarada inapta nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.”



## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, tem por finalidade incluir dispositivo acerca das hipóteses de enquadramento dos contribuintes como devedores contumazes. A exigência de que o valor do débito para enquadramento seja equivalente ao valor do principal, exclui o cômputo de juros e multas no cálculo do crédito tributário apto a justificar o enquadramento, e a inclusão da exigência de que o valor do débito supere mais de 100% (cem por cento) do total do ativo informado pelo contribuinte impede que pessoas jurídicas financeiramente saudáveis, ainda que eventualmente devedoras, sejam enquadradas como devedoras contumazes.

Ainda, no § 3º, propomos que haja a comprovação alternativa das circunstâncias externas ao contribuinte e os comportamentos a ele relacionados, ou seja, que a demonstração de situações específicas da atividade da pessoa jurídica seja suficiente para demonstrar a plausibilidade dos motivos que afastam a configuração automática da contumácia. Se fosse feita a exigência da cumulatividade das circunstâncias, somente nas hipóteses de comprovação de impactos de crise econômica ou estado de calamidade pública, o contribuinte conseguirá demonstrar os motivos que afastem a caracterização como devedor contumaz.

Diante do exposto, conto com o apoio dos demais pares desta Comissão para a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 18 de março de 2025.

**Senador Sergio Moro  
(UNIÃO - PR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Sergio Moro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6620896340>



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Weverton

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Dê-se ao § 2º do art. 6º do Projeto a seguinte redação:

**“Art. 6º .....**

.....

**§ 2º** A situação irregular do crédito tributário caracteriza-se pela: ausência de garantia integral e idônea; ou de causa suspensiva da exigibilidade, observado o disposto nos arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional); ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por escopo modificar o parágrafo 2º do art. 6º da Emenda Substitutiva de relator, para ajustes na redação do projeto, de modo que o torne mais adequado e dê efetivas garantias aos contribuintes que ainda discutam suas questões em âmbito administrativo ou judicial.

Em síntese, a alteração proposta baliza-se na ideia de que é correto que as penalidades e medidas especiais propostas estejam restritas àqueles que são os verdadeiros alvos da norma, os devedores contumazes, e não aos demais contribuintes que atuam dentro da lei.



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1785948302>

Assim, é preciso considerar que aos contribuintes que estejam fazendo a discussão administrativa/judicial de débitos tributários não podem ser afetados, diretamente, pelas regras ora propostas. Com efeito, é um direito inafastável do contribuinte recorrer das decisões administrativas, à luz dos postulados de ampla defesa e contraditório, na forma do artigo 5º da Constituição.

Sendo assim, os débitos discutidos, uma vez que não há sobre eles decisão definitiva, não podem e nem devem ser considerados como inadimplência reiterada, sob pena de se afastar o direito de defesa dos contribuintes.

Ademais, não se busca, de modo algum, afastar responsabilidades de quaisquer agentes econômicos. Ao contrário. A presente proposta trata tão somente de impedir que haja uma penalização eventualmente antecipada a contribuintes que, após o devido processo legal administrativo/judicial, tenham seus débitos afastados.

Assim, é prudente e tornará, a nosso ver, a proposta ainda mais efetiva, caso fique resguardada a hipótese de não aplicação de sanções no curso dos processos administrativo e judicial, a ponto de permitir que o direito de defesa seja exercido em sua plenitude.

Diante do exposto, pedimos aos pares a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Weverton**  
(PDT - MA)



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1785948302>



SENADO FEDERAL  
Senador Weverton

**EMENDA Nº**  
**(ao PLP 164/2022)**

Acrescente-se § 5º ao art. 6º do Projeto, com a seguinte redação:

**“Art. 6º .....**

**.....**

**§ 5º** Do total de créditos tributários a que se referem os incisos do §1º, serão deduzidos os créditos tributários embasados em controvérsia jurídica relevante e disseminada, conforme art. 16 da Lei 13.988, de 14 de abril de 2020, ou na hipótese a que se refere o art. 1.036 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).”

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por escopo modificar o parágrafo 2º do art. 6º da Emenda Substitutiva de relator, para ajustes na redação do projeto, de modo que o torne mais adequado e dê efetivas garantias aos contribuintes que ainda discutam suas questões em âmbito administrativo ou judicial.

Em síntese, a alteração proposta baliza-se na ideia de que é correto que as penalidades e medidas especiais propostas estejam restritas àqueles que são os verdadeiros alvos da norma, os devedores contumazes, e não aos demais contribuintes que atuam dentro da lei.

Assim, é preciso considerar que aos contribuintes que estejam fazendo a discussão administrativa/judicial de débitos tributários não podem ser afetados, diretamente, pelas regras ora propostas. Com efeito, é um direito inafastável do



contribuinte recorrer das decisões administrativas, à luz dos postulados de ampla defesa e contraditório, na forma do artigo 5º da Constituição.

Sendo assim, os débitos discutidos, uma vez que não há sobre eles decisão definitiva, não podem e nem devem ser considerados como inadimplência reiterada, sob pena de se afastar o direito de defesa dos contribuintes.

Ademais, não se busca, de modo algum, afastar responsabilidades de quaisquer agentes econômicos. Ao contrário. A presente proposta trata tão somente de impedir que haja uma penalização eventualmente antecipada a contribuintes que, após o devido processo legal administrativo/judicial, tenham seus débitos afastados.

Assim, é prudente e tornará, a nosso ver, a proposta ainda mais efetiva, caso fique resguardada a hipótese de não aplicação de sanções no curso dos processos administrativo e judicial, a ponto de permitir que o direito de defesa seja exercido em sua plenitude.

Diante do exposto, pedimos aos pares a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Weverton**  
(PDT - MA)



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5045755400>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Weverton

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Dê-se aos arts. 3º e 4º e aos incisos I e VII do *caput* do art. 4º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 3º Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes, nos termos do Capítulo III desta Lei, e que realizem transações com:

.....”

“Art. 4º Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação ao contribuinte classificado como devedor contumaz;

.....

VII – serão aplicados individualmente, observadas as seguintes regras adicionais:

.....”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda alinha a aplicação de critérios especiais ao objetivo da norma, que busca coibir desequilíbrios concorrenciais decorrentes do inadimplemento das obrigações tributárias, trazendo mais coerência também com os capítulos seguintes, que disciplinam a conceituação do devedor contumaz e os efeitos dessa classificação.

A aplicação individualizada dos critérios especiais, bem como sua vinculação à caracterização do sujeito passivo como devedor contumaz, aproxima



---

as medidas das melhores práticas internacionais e das recomendações da OCDE, na medida em que promovem tratamentos diferenciados aos contribuintes de acordo com seu padrão de comportamento, distinguindo os contribuintes cooperativos e conformes dos devedores contumazes).

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Weverton**  
**(PDT - MA)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8701075303>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alan Rick

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(ao PLP 164/2022)**

Dê-se ao § 2º do art. 6º do Projeto a seguinte redação:

**“Art. 6º .....**

.....

**§ 2º** A situação irregular do crédito tributário caracteriza-se pela: ausência de garantia integral e idônea; ou de causa suspensiva da exigibilidade, observado o disposto nos arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional); ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por escopo modificar o parágrafo 2º do art. 6º da Emenda Substitutiva de relator, para ajustes na redação do projeto, de modo que o torne mais adequado e dê efetivas garantias aos contribuintes que ainda discutam suas questões em âmbito administrativo ou judicial.

Em síntese, a alteração proposta baliza-se na ideia de que é correto que as penalidades e medidas especiais propostas estejam restritas àqueles que são os verdadeiros alvos da norma, os devedores contumazes, e não aos demais contribuintes que atuam dentro da lei.

Assim, é preciso considerar que aos contribuintes que estejam fazendo a discussão administrativa/judicial de débitos tributários não podem ser afetados, diretamente, pelas regras ora propostas. Com efeito, é um direito inafastável do contribuinte recorrer das decisões administrativas, à luz dos postulados de ampla defesa e contraditório, na forma do artigo 5º da Constituição.

Sendo assim, os débitos discutidos, uma vez que não há sobre eles decisão definitiva, não podem e nem devem ser considerados como inadimplência reiterada, sob pena de se afastar o direito de defesa dos contribuintes.

Ademais, não se busca, de modo algum, afastar responsabilidades de quaisquer agentes econômicos. Ao contrário. A presente proposta trata tão somente de impedir que haja uma penalização eventualmente antecipada a contribuintes que, após o devido processo legal administrativo/judicial, tenham seus débitos afastados.

Assim, a emenda é prudente e tornará, a nosso ver, a proposta ainda mais efetiva, caso fique resguardada a hipótese de não aplicação de sanções no curso dos processos administrativo e judicial, a ponto de permitir que o direito de defesa seja exercido em sua plenitude.

Diante do exposto, pedimos aos pares a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Alan Rick  
(UNIÃO - AC)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Alan Rick

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4649594276>



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Dê-se ao *caput* do art. 3º e ao inciso I do *caput* do art. 4º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 3º Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes, nos termos do Capítulo III desta Lei, e que realizem transações com:

.....”

“Art. 4º .....

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação a, excetuado o disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, devedores contumazes de todo o setor de atividade econômica;

.....”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda alinha a aplicação de critérios especiais ao objetivo da norma, que busca coibir desequilíbrios concorrenciais decorrentes do inadimplemento das obrigações tributárias, trazendo mais coerência também com os capítulos seguintes, que disciplinam a conceituação do devedor contumaz e os efeitos dessa classificação.

A aplicação dos critérios especiais, bem como sua vinculação à caracterização do sujeito passivo como devedor contumaz, aproxima as medidas das melhores práticas internacionais e das recomendações da OCDE, na medida em que promovem tratamentos diferenciados aos contribuintes de acordo com



---

seu padrão de comportamento, distinguindo os contribuintes cooperativos e conformes dos devedores contumazes.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Alan Rick**  
**(UNIÃO - AC)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Alan Rick

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5314792895>



SENADO FEDERAL

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Suprime-se o inciso III do *caput* do art. 2º do Projeto.

**JUSTIFICAÇÃO**

A proposta de supressão do inciso III do artigo 2º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, é fundamentada na necessidade de eliminar exigências regulatórias que se mostraram não apenas custosas para as empresas, mas também ineficientes em atingir os objetivos de controle e fiscalização tributária.

Este inciso impõe a instalação obrigatória de equipamentos de controle de produção, o que representa um alto custo financeiro, especialmente para pequenas e médias empresas, sem garantir uma melhoria proporcional na precisão da fiscalização tributária. A experiência tem demonstrado que tais medidas, além de onerosas, não impedem efetivamente as práticas de evasão fiscal, podendo, inclusive, desviar recursos de outras áreas mais críticas que necessitam de fiscalização efetiva.

Portanto, a supressão desse inciso visa a reduzir o ônus regulatório sobre os contribuintes, alinhando as práticas de fiscalização às reais necessidades e capacidades das empresas, promovendo um ambiente de negócios mais justo e



---

estimulando a conformidade tributária por meio de medidas mais eficazes e menos invasivas.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Vanderlan Cardoso  
(PSD - GO)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Vanderlan Cardoso

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1834080098>



SENADO FEDERAL

**EMENDA Nº  
(ao PLP 164/2022)**

Dê-se ao inciso II do *caput* do art. 3º do Projeto a seguinte redação:

**“Art. 3º .....**  
.....  
**II – bebidas alcoólicas;**  
.....”

**JUSTIFICAÇÃO**

A alteração do inciso II do artigo 3 do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, é justificada pela necessidade de diferenciar a regulamentação tributária aplicada a produtos com impactos econômicos e sociais distintos. Atualmente, este inciso classifica bebidas alcoólicas junto com sucos, extratos para sucos e água mineral sob uma única categoria para fins de tributação e controle.

Tal agrupamento é desproporcional e não reflete as diferenças significativas entre esses produtos, especialmente no que tange aos impactos sociais e de saúde associados ao consumo de bebidas alcoólicas. Bebidas alcoólicas, devido aos seus potenciais efeitos adversos, justificam uma abordagem regulatória mais rigorosa comparada aos sucos e água mineral, que são essenciais para a nutrição e hidratação.

Portanto, a alteração proposta busca estabelecer uma distinção clara entre esses produtos, assegurando que cada um seja submetido a um regime tributário adequado ao seu perfil de consumo e impacto social.



---

Esta abordagem não só torna a tributação mais justa e equitativa, mas também protege os consumidores de aumentos desnecessários nos preços de bens essenciais como sucos e água mineral, promovendo o acesso a produtos saudáveis e sustentando políticas públicas de saúde.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Vanderlan Cardoso  
(PSD - GO)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Vanderlan Cardoso

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7818064287>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

O art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passa a vigorar acrescido de § 1º-A com a seguinte redação:

“Art.6º.....

.....

§1º-A. Do total de créditos tributários a que se referem os incisos do § 1º deste artigo serão deduzidos:

I - os saldos de parcelamentos e de acordos de transação tributária que estejam adimplentes;

II - os valores empenhados, liquidados e vencidos, porém não efetivamente pagos, decorrentes de compras governamentais; e

III - os valores correspondentes a créditos líquidos e certos relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que originalmente são próprios do sujeito passivo em face da União e que foram reconhecidos em decisão judicial transitada em julgado que já defina o montante a ser restituído.

.....” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

Para uma avaliação justa e correta do devedor contumaz, é essencial deduzir certos valores ao verificar os débitos tributários do contribuinte em aberto.



Nesse sentido, sugere-se que saldos de parcelamentos e de acordos de transação tributária que estejam em dia, bem como os valores empenhados, liquidados e vencidos, mas não efetivamente pagos, decorrentes de compras governamentais, sejam deduzidos do valor dos débitos tributários em aberto.

Além disso, é importante que os valores correspondentes a créditos líquidos e certos relativos a tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB) que foram reconhecidos em decisão judicial transitada em julgado também sejam deduzidos do valor dos débitos em aberto das empresas.

Esses ajustes permitem uma avaliação mais precisa e realista do montante do inadimplemento tributário.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6318305153>



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA N°**  
**(ao PLP 164/2022)**

O art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passa a vigorar acrescido de § 2º-A com a seguinte redação:

“Art.6º.....

.....

§ 2º-A. Não será caracterizado devedor contumaz o sujeito passivo que:

I - tiver deferido, pelo Poder Judiciário, o processamento da sua recuperação judicial, conforme disposto na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005; ou

II - tiver capacidade de adimplemento atestada na forma da Portaria nº 6.757/2022 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); ou

III - incidir na hipótese dos incisos do §1º do art. 6º, mas houver liquidado nos últimos 10 (dez) anos valores superiores ao principal de seu débito, excluídos, juros e multas.

.....” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

É necessário estabelecer que uma empresa em processo de recuperação judicial não será considerada devedora contumaz, devido à sua situação contábil, financeira e fiscal atípica, com dívidas elevadas que podem ser



superiores ao seu patrimônio. Isso pode resultar em uma classificação indevida como devedora contumaz.

Vale destacar que a empresa em recuperação judicial demonstra a intenção de regularizar suas dívidas e continuar sua atividade econômica, através de um processo complexo conduzido pelo poder judiciário, o que não condiz com a figura do devedor contumaz.

Além disso, para tornar a aplicação da caracterização do devedor contumaz mais justa e adequada, é essencial que as regras sejam afastadas quando a empresa comprovar que possui um histórico de pagamento.

Nesse sentido, estabelecer um prazo de 10 anos para análise do histórico de pagamento da empresa permite uma identificação mais precisa do devedor contumaz, pois abrange um período representativo do comportamento da empresa em relação ao cumprimento de suas obrigações tributárias.

Muitas das dívidas que podem evidenciar a contumácia da empresa foram constituídas há bastante tempo, o que possibilita garantir uma correspondência temporal adequada entre as dívidas tributárias constituídas e a caracterização de devedor contumaz, assegurando uma avaliação justa e precisa.

Em relação à capacidade de pagamento, para que haja o afastamento da caracterização do devedor contumaz, essa capacidade deverá ser atestada conforme a Portaria nº 6.757/2022 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Segundo essa norma, a capacidade de pagamento decorre da situação econômica do contribuinte e será calculada para estimar se o sujeito passivo tem condições de efetuar o pagamento integral das dívidas, em um prazo de cinco anos, sem descontos. Essa previsão confere maior segurança aos contribuintes e maior confiabilidade ao processo de verificação dos devedores contumazes.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.



Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3715530673>



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Os arts. 1º e 2º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para o estabelecimento de critérios para o adequado cumprimento, pelos contribuintes de que trata o art. 6º desta Lei Complementar, das obrigações tributárias e para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.”

“Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento, pelos contribuintes de que trata o art. 6º desta Lei Complementar, de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

.....” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

Os artigos 1º e 2º, *caput*, sugerem que os critérios especiais para o cumprimento adequado de obrigações tributárias podem ser adotados para qualquer tipo de contribuinte, seja ele um contribuinte em dia com seus deveres principais ou instrumentais, seja um devedor contumaz.



Seria benéfico modificar esses dispositivos para estabelecer que a aplicação dessas normas só possa ocorrer quando um contribuinte adote comportamento que não esteja em conformidade com a legislação tributária.

Muitas das dívidas que podem evidenciar a contumácia da empresa foram constituídas há bastante tempo. Isso permite garantir uma correspondência temporal adequada entre as dívidas tributárias constituídas e a caracterização de devedor contumaz, assegurando uma avaliação justa e precisa.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2639195154>



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Os arts. 1º e 2º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para o estabelecimento de critérios para o adequado cumprimento, pelos contribuintes com reiterado comportamento desconforme, das obrigações tributárias e para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.”

“Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento, pelos contribuintes com reiterado comportamento desconforme, de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

.....” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

Os artigos 1º e 2º, *caput*, sugerem que os critérios especiais para o cumprimento adequado de obrigações tributárias podem ser adotados para qualquer tipo de contribuinte, seja ele um contribuinte em dia com seus deveres principais ou instrumentais, seja um devedor contumaz.



Seria benéfico modificar esses dispositivos para estabelecer que a aplicação dessas normas só possa ocorrer quando um contribuinte adote comportamento que não esteja em conformidade com a legislação tributária.

Muitas das dívidas que podem evidenciar a contumácia da empresa foram constituídas há bastante tempo. Isso permite garantir uma correspondência temporal adequada entre as dívidas tributárias constituídas e a caracterização de devedor contumaz, assegurando uma avaliação justa e precisa.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2373563823>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA N<sup>º</sup> - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

As alíneas “a” e “b” do inciso II do §1º do art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art.6º.....

.....

§ 1º.....

.....

II - .....

a) de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), descontados juros e multas; e

b) que corresponda a montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior

.....” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

O art. 6º do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2022, define como devedor contumaz aquele que apresenta inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributos.

Em relação aos valores, considera-se a existência de débitos tributários, seja como devedor principal ou corresponsável, inscritos em dívida



ativa ou declarados e não adimplidos, em situação irregular por período igual ou superior a um ano.

Para ser classificado como devedor contumaz, o valor dos débitos tributários deve ser igual ou superior a R\$ 15 milhões que corresponda a montante superior a 30% do faturamento do ano anterior. É necessário que esses critérios quantitativos (débito igual ou superior a R\$ 15 milhões e que represente mais do que 30% do faturamento do ano anterior) sejam cumulativos, de modo a identificar, com mais precisão, o verdadeiro devedor contumaz.

No entanto, para uma caracterização adequada da contumácia do devedor, ou seja, para considerar o devedor contumaz de forma justa e correta, é essencial que os juros e multas sejam descontados.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3758047461>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(ao PLP 164/2022)**

O art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.6º.....

.....

§ 1º.....

.....

II - .....

a) de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), descontados juros e multas, e que corresponda a montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior;

.....

§ 3º Para fins de configuração da inadimplência injustificada, além do enquadramento do sujeito passivo no disposto no inciso III do § 1º deste artigo, é necessária a prática de algumas das seguintes condutas:

I - tiver sido constituído ou for utilizado, segundo evidências, para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas; ou

II - declarar ser gerida, dirigida ou administrada por interpostas pessoas, que não desempenhem de fato estas funções; ou

III - tiver participado, segundo evidências, de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança



de débitos fiscais, inclusive por meio de emissão de documentos fiscais que relatem operações fictícias ou cessão de créditos inexistentes ou de terceiros; ou

IV - produzir, comercializar ou armazenar mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente, e utilizar como insumo, comercializar ou armazenar mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

A aplicabilidade isolada do critério de créditos tributários em aberto não é adequada para identificar um devedor contumaz, pois não configura a intenção (conduta injustificada) do sujeito passivo. Portanto, é essencial que haja a cumulatividade de critérios para a caracterização do devedor contumaz.

Além disso, as restrições aos devedores contumazes, conforme o substitutivo do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2022, visam prevenir desequilíbrios da concorrência. Portanto, não se trata apenas de inadimplência, mas de inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributos com impactos danosos à concorrência.

Por fim, é razoável que os critérios de valor e reiteração sejam combinados com critérios de natureza delitiva para a identificação do devedor contumaz (conduta injustificada do contribuinte), como a prática de fraude fiscal, administração por interpostas pessoas, organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou fraudar documentos fiscais, comercialização de mercadoria roubada, falsificada ou objeto de contrabando ou descaminho.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.



---

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5482335097>



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Jader Barbalho

**EMENDA Nº**  
**(ao PLP 164/2022)**

Acrescente-se inciso III-1 ao *caput* do art. 3º do Projeto, com a seguinte redação:

“Art. 3º .....

.....

**III-1 – minerais; e**

.....”

Os dispositivos acima propostos e adjacentes deverão ser devidamente renumerados no momento da consolidação das emendas ao texto da proposição pela Redação Final.

### **JUSTIFICAÇÃO**

As proposições aqui analisadas vão assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização, os chamados regimes especiais de controle e fiscalização de tributos, que serão aplicados pela União, Estados, o Distrito Federal e Municípios com relação aos devedores contumazes.

Entretanto, só estão relacionados diretamente no PLP 164/2022 os agentes econômicos que realizarem transações com combustíveis e biocombustíveis, bebidas alcoólicas e cigarros que contenham tabaco, deixando de fora as empresas que exploram os produtos minerais.

De acordo com auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), o setor mineral tem sonegado fatia considerável da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Cfem), conhecida como *royalties* da mineração.



Problemas também foram encontrados em relação à taxa anual por hectare (TAH), embora em menor escala.

O relatório, assinado pelo Ministro Benjamin Zymler, que levantou dados entre 2017 e 2022, afirma que 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos na fase de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente o tributo. Além disso, nos 134 processos fiscalizados pela Agência Nacional de Mineração (ANM), em que houve o recolhimento espontâneo, observou-se um percentual médio de sonegação de 40,2%.

Registra ainda que indícios de arrecadação de compensação financeira a menor foram igualmente identificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), que apurou um percentual médio de sonegação de 30,5% em uma análise envolvendo o período de 2014 a 2019.

Considerando a sonegação apurada de 40,2%, um total de R\$ 12,4 bilhões deixaram de ser arrecadados com a Cfem entre 2014 e 2021. Se for aplicado ao mesmo período o percentual de 30,5% calculado pela CGU, o valor seria um pouco menor, mas ainda assim bastante expressivo: R\$ 9,4 bilhões.

O TCU aponta ainda que pelo menos R\$ 4 bilhões já foram perdidos de forma definitiva. Esse montante diz respeito ao total de créditos decaídos e prescritos no período de 2017 a 2021. Ou seja, não podem mais ser cobrados.

A decadência é declarada quando se passam dez anos sem que a agência consiga concluir o processo de apurar valores devidos, notificar devedores, analisar eventuais recursos e constituir o crédito. Já a prescrição ocorre nos casos em que o crédito é constituído mas, após cinco anos, não houve providências para sua inscrição em dívida ativa e cobrança judicial.

Desses valores perdidos em definitivo, os municípios mais prejudicados foram Parauapebas (PA), Ouro Preto (MG), Mariana (MG) e Itabira (MG). Cada uma delas deixou de receber valores acima de R\$ 200 milhões.

A Cfem deve ser paga pelas mineradoras que desenvolvem exploração mineral. A apuração dos valores depende de informações específicas e exclusivas de cada empreendimento. A arrecadação é repartida entre os diferentes níveis federativos: 90% fica para estados e municípios envolvidos e 10% para



a União. Conforme a legislação, as mineradoras devem calcular e recolher espontaneamente os royalties, cabendo a ANM apurar eventuais pagamentos a menor e cobrar tais créditos.

Já a taxa anual por hectare -TAH - um encargo financeiro cobrado na fase da pesquisa mineral, antes da exploração. Como ela depende apenas da medida da área aprovada no alvará concedido à mineradora, a fiscalização é mais fácil e demanda de ferramentas e sistemas que realizam cálculos menos complexos. O TCU apurou uma sonegação média de 8,2% envolvendo a TAH no período entre 2017 e 2022. São percentuais bem inferiores na comparação com o que se observou na análise envolvendo a Cfem.

Portanto, a auditoria do TCU aponta que, entre 2017 a 2021, a Cfem respondeu por 97,1% dos R\$ 26,5 bilhões de encargos financeiros da mineração levantados pela agência. Ainda assim, a sanção aos sonegadores dos royalties é mais branda. Segundo observou o TCU, a mineradora que não paga a TAH pode ter o alvará de pesquisa declarado nulo, mas aquela que não recolhe a Cfem é punível apenas com multa e não há impactos para a continuidade das suas atividades.

Considero imprescindível incluir, também, as empresas que exploram os minerais no Brasil, pois esse setor é responsáveis por grandes tragédias humanitárias e ambientais, além das altas sonegações aqui relatadas. O atual cenário faz com que as mineradoras encontrem no Brasil o cenário perfeito para faturar bilhões sem pagar ao Estado pela exploração mineral.

Vale aqui lembrar que o setor da mineração representa entre 2,5% e 4% do Produto Interno Bruto (PIB) do nosso país.

Sala da comissão, 8 de abril de 2025.

**Senador Jader Barbalho  
(MDB - PA)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Jader Barbalho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1691336137>

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, do Senador Jean-Paul Prates, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) dois projetos de lei complementar que visam a **regular o art. 146-A** da Constituição Federal (CF), que tramitam em conjunto, por força da aprovação pelo Plenário do Senado Federal, em 14 de abril de 2023, do Requerimento nº 313, de iniciativa deste relator.

O primeiro deles, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia, foi desarquivado por decisão do Plenário desta Casa, que aprovou o Requerimento nº 277, de 2023, na sessão de 11 de abril de 2023.

Em síntese, o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, visa a dar eficácia ao art. 146-A da CF ao definir os critérios especiais de tributação que prevenirão desequilíbrios da concorrência. O projeto objetiva assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização, os chamados regimes especiais de controle e fiscalização de tributos, atualmente aplicados pela União e por muitos Estados.

O PLS prevê a aplicação do regime especial de fiscalização a todas as empresas de setor de atividade econômica ou então a pessoa jurídica específica no denominado “regime diferenciado”. Durante a vigência do regime

diferenciado, a empresa que descumprir as obrigações tributárias poderá, conforme a gravidade da conduta, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes **suspensa** ou, no caso de devedor contumaz, **cancelada**. Dessa maneira, será obrigada a parar suas atividades de comercialização, porque estará impedida, temporária ou definitivamente, de emitir nota fiscal eletrônica.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, foi aprovado em novembro de 2018 pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) na forma de substitutivo (Emenda nº 2-CAE). No mês seguinte, o projeto foi aprovado na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) mediante oito subemendas ao substitutivo da CAE (Subemendas nºs 1 a 8-CTFC à Emenda nº 2-CAE/CTFC). A CTFC voltou a aprovar o projeto na reunião de 28 de setembro de 2021, consolidando todas aquelas emendas na forma da **Emenda nº 3-CTFC** (substitutivo). Esse substitutivo da CTFC representa a versão final da tramitação do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no Senado Federal, até seu desarquivamento.

O segundo projeto de lei complementar, o PLP nº 164, de 2022, de autoria do Senador Jean Paul Prates, é derivado do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC. O PLP limita a sanção imposta pelo regime diferenciado à **suspensão** da inscrição no cadastro de contribuintes. O **cancelamento** deverá ser previsto em **lei específica** do ente tributante e será aplicado ao **devedor contumaz**, agora caracterizado por **critérios objetivos** previstos no PLP. Tratando-se de derivação, isto é, de complementação do PLS, será o PLP nº 164, de 2022, que descreveremos em pormenor a seguir.

O PLP nº 164, de 2022, relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados, em lei específica, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de coibir, tão logo surjam, práticas de inadimplemento tributário efetuadas pelas empresas que provoquem desequilíbrios da concorrência, sobretudo em setores altamente tributados, tais como combustíveis, bebidas e cigarros.

Entre os critérios que podem ser estabelecidos para assegurar o cumprimento de obrigações tributárias, são previstos (art. 2º, *caput*): controle especial do recolhimento do tributo; manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento da empresa; antecipação ou postergação do fato gerador e concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico.

O projeto prevê a aplicação do regime especial de fiscalização, oriundo da aplicação dos critérios especiais de tributação, a todas as empresas de setor de atividade econômica (art. 3º) ou então a pessoa jurídica específica no **regime diferenciado** (art. 4º, inciso VII). Durante a vigência do regime diferenciado (art. 5º), a empresa que incorrer em qualquer uma de **quatro** infrações de grau médio no cumprimento de obrigações tributárias poderá, respeitado o devido processo legal, ter **suspensa** sua inscrição no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado.

O art. 6º do PLP, que é a vultosa inovação em relação ao PLS, prevê que o **cancelamento** da inscrição e a vedação à fruição de benefícios fiscais, veiculados em lei específica, poderão ser aplicados, respeitado o devido processo legal, a pessoas físicas ou pessoas jurídicas que incorram em qualquer uma de **seis** situações graves listadas e, cumulativamente, sejam devedoras contumazes, caracterizadas mediante o enquadramento em **todas** as seguintes situações:

- a) falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de dozes meses;
- b) existência de débitos tributários inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:
  1. em montante fixado em lei do respectivo ente tributante, de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões, atualizáveis anualmente, excluídos os valores relacionados a penalidades decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias;
  2. que correspondam a mais de 30% do patrimônio conhecido da pessoa física ou da pessoa jurídica; e
- c) ausência de causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, de garantia idônea passível de execução pela Fazenda Pública, ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança.

O § 2º do art. 6º do PLP acresce norma especial de responsabilidade tributária, segundo a qual respondem solidariamente pelo

crédito tributário as pessoas físicas e pessoas jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

O art. 7º do PLP dispõe que a lei complementar resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor aduz, em síntese, que a ampliação do escopo do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, é necessária ante os danos ao Erário e à concorrência causados pelo considerável tempo previsto por aquele projeto até alcançar o devedor contumaz que atue em setores econômicos distintos dos expressamente arrolados no art. 3º da proposição. Nesse diapasão, sustenta que é preciso estabelecer critérios uniformes, claros e objetivos para distinguir entre o devedor contumaz e o devedor eventual ou reiterado.

Em 10 de maio de 2023, esta CCJ aprovou o Requerimento nº 10, de 2023, de autoria deste relator, aditado pelos Requerimentos nºs 2 e 3, de 2025, de autoria deste relator e do senador Ciro Nogueira, respectivamente, que determinou a realização de audiência pública destinada a instruir o PLP nº 164, de 2022.

Em 1º de abril de 2025, foi realizada a audiência pública supra que contou com a participação de representantes de órgãos públicos – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Ministério de Minas e Energia – e de entidades dos setores interessados na matéria, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás Natural (IBP), Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Ao PLP nº 164, de 2022, foram oferecidas as seguintes emendas:

- Emenda nº 1-CCJ, do senador Ciro Nogueira, que suprime os arts. 6º e 7º e altera a redação dos arts. 1º a 5º do PLP;
- Emenda nº 2-CCJ, do senador Sergio Moro, que altera os critérios para definição de devedores contumazes;

- Emendas n<sup>os</sup> 3 a 5-CCJ, do senador Weverton, que altera a redação do dos arts. 3º e 4º e do § 2º do art. 6º e acrescenta o § 5º ao art. 6º do PLP;
- Emenda n<sup>os</sup> 6 e 7-CCJ, do senador Alan Rick, que altera a redação do caput do art. 3º, inciso I do art. 4º e § 2º do art. 6º do PLP; e
- Emendas n<sup>os</sup> 8 e 9-CCJ, do senador Vanderlan Cardoso, que suprime o inciso III do art. 2º e altera o inciso II do art. 3º do PLP.

Ao PLS no 284, de 2017 – Complementar, foram apresentadas as acima mencionadas: Emenda nº 2-CAE/CTFC e Subemendas n<sup>os</sup> 1 a 8- CTFC à Emenda nº 2-CAE/CTFC, e Emenda nº 3-CTFC.

As duas proposições, que tramitam em conjunto, serão posteriormente apreciadas por CAE, CTFC e Plenário.

## II – ANÁLISE

### **Constitucionalidade, Juridicidade, Regimentalidade e Técnica Legislativa**

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

Segundo o art. 258 do RISF, o pressuposto para a tramitação em conjunto de duas ou mais proposições é a regulação da mesma matéria. É o que se verifica no caso sob exame, no qual os dois projetos visam a regular o art. 146-A da CF, sendo que o PLP nº 164, de 2022, avança na definição de critérios objetivos para a caracterização do devedor contumaz.

Os projetos coadunam-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 direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, inciso I; 48, inciso I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

A referência ao direito econômico se justifica porque o § 1º do art. 2º do PLP nº 164, de 2022, e o § 1º do art. 1º da Emenda nº 3-CTFC (substitutivo) veiculam norma de direito econômico, a qual define a extensão do mercado para fins de eventual análise pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Não perfilhamos, embora respeitemos, a opinião de Daniel Moreti, em sua obra “Regime especial de controle e fiscalização de tributos e a livre-concorrência” (São Paulo: Noeses, 2017, p. 176), no sentido de que é inconstitucional a edição de lei complementar nacional que, com fulcro no art. 146-A da CF, vise estabelecer mecanismos de repressão às condutas de agentes econômicos que, por meio de descumprimento à legislação tributária, supostamente violem ou causem desequilíbrio à concorrência.

A seu ver, as condutas praticadas pelos contribuintes no campo tributário, nos casos em que haja o simples inadimplemento de tributos (infrações tributárias não delituosas), ou nos casos de práticas sonegatórias ou fraudulentas (infrações tributárias delituosas), podem caracterizar infrações contra a ordem econômica, subsumíveis à Lei Antitruste (arts. 36 a 38 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011), podendo ser reprimidas pelo Cade.

Alinhamo-nos à visão de Hamilton Dias de Souza e de Tercio Sampaio Ferraz Jr., no sentido de que a lei complementar de que trata o art. 146-A visa prevenir desequilíbrios provocados pelo contribuinte e não os provocados pelo Fisco ou pela norma tributária. Se houver uma norma tributária que, em si, provoque desequilíbrio concorrencial tributário, ela será inconstitucional. Os critérios especiais têm a finalidade de neutralizar o papel do tributo na conquista do mercado por agentes econômicos, sem quebra de isonomia.

A divergência de opiniões tem origem na inserção do art. 146-A no Texto Constitucional, decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Esse dispositivo não constava da redação original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41, de 2003, enviada pelo Poder Executivo, tendo sido inserido no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, resultado de emenda aglutinativa substitutiva global de Plenário nº 27, que incorporava várias emendas apresentadas pelos deputados federais. Nenhuma dessas emendas, contudo, referia-se ao tema tratado pelo art. 146-A.

No Senado Federal, o dispositivo também mereceu pouca atenção. Foi aprovado em sua forma original, sem que tenha constado análise específica

de seu mérito no relatório apresentado perante esta CCJ. Dessa maneira, a partir dos documentos que instruíram a tramitação da PEC nº 41, de 2003, não é possível estabelecer com clareza a intenção do legislador.

Dessa maneira, como será adiante explicitado no mérito, consideramos **constitucionais** o PLP nº 164, de 2022, e o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC.

As proposições respeitam os princípios gerais de direito, logo não apresentam eiva de injuridicidade.

O PLP nº 164, de 2022, e o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma Emenda nº 3-CTFC, estão em conformidade com os ditames da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina o processo de elaboração das leis. Para evidenciar a articulação da proposição e evitar interpretações conflitantes, o **substitutivo** que apresentaremos ao final será dividido em capítulos.

## Mérito

Como já anotado, o PLP nº 164, de 2022, é derivação do PLS nº 284, de 2017 – Complementar. A complementação foi necessária ante a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão plenária de 18 de dezembro de 2019, que, no julgamento do Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* (RHC) nº 163.334/SC, ainda não transitado em julgado, fixou, por maioria, a seguinte tese:

“O contribuinte que, de forma contumaz e com dolo de apropriação, deixa de recolher o ICMS cobrado do adquirente da mercadoria ou serviço incide no tipo penal do art. 2º, II, da Lei nº 8.137/1990”.

Assim, o STF decidiu que é crime contra a ordem tributária declarar e não recolher o ICMS se o devedor for considerado contumaz. O acórdão, entretanto, não define o que caracteriza a contumácia. O PLP nº 164, de 2022, o faz de maneira objetiva e, por essa razão, será doravante examinado em pormenor.

O autor do PLP direcionou o escopo do art. 146-A da CF aos desequilíbrios concorrenciais provocados pelo contribuinte (“sujeito passivo”,

referido nos arts. 2º, incisos I e VII; 4º, inciso III; e 5º e 6º), deixando de fora os causados pelo Fisco ou pela norma tributária.

Também fez incidir os critérios especiais de tributação sobre os chamados tributos indiretos, em que o ônus do gravame é suportado pelo adquirente do produto ou serviço, afastando os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio (art. 4º, inciso V). Como se sabe, os principais tributos indiretos são: a) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual; b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal; c) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e e) Contribuição para o PIS/Pasep, os três últimos de competência da União. Sua unificação foi objeto da Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária), que paulatinamente substituirá essas espécies tributárias – à exceção do IPI – pelos novos Imposto sobre Bens e Serviços, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e Contribuição Social sobre Bens e Serviços, de competência da União.

Essas escolhas feitas pelo autor têm a nossa chancela. De fato, o art. 146-A da CF não se vocaciona ao controle de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo. Pela singela razão de que a instituição de tributos é matéria sujeita à edição de lei (ordinária) no âmbito da competência legislativa de cada ente político (art. 150, inciso I, da CF), sem prejuízo das normas regulamentares destinadas à sua fiel execução.

Assim, se houver desequilíbrio concorrencial motivado pela legislação, esta deverá ser alterada pelo órgão competente, ou submetida ao controle do Poder Judiciário. Uma lei complementar não pode corrigir eventuais inconsistências da lei de incidência tributária e respectivos atos executórios, sob pena de invasão de competência privativa do respectivo ente tributante.

De outro lado, não compete à lei complementar prevista no art. 146-A da CF fixar normas de indução tributária com a finalidade extrafiscal de estimular o contribuinte a adotar comportamento desejado pelo Poder Público. Seria o caso, por exemplo, da concessão de incentivo para quem realizar investimento em determinada região (por exemplo, na Zona Franca de Manaus).

Portanto, a premissa utilizada na elaboração do PLP nº 164, de 2022, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenenciais, parece ser a única compatível com a letra e o espírito do art. 146-A da CF.

Além disso, é preciso deixar claro que o combate aos devedores contumazes ultrapassa a questão meramente concorrencial, sendo verdadeira proteção à livre iniciativa, de modo que o projeto que estamos a relatar tem como seu fundamento constitucional não só o art. 146-A da Constituição, no que tange à proteção da concorrência, mas também o art. 146, III, b, da Carta Magna, que permite à Lei Complementar definir normas gerais em matéria tributária.

Não é necessário entrar na questão concorrencial para se dizer que alguém é devedor contumaz. O que se precisa é que seja alguém qualificado como tal, porque atua de forma ilícita no mercado. Na visão do Supremo Tribunal Federal, que esta matéria procura reproduzir, considera-se contumaz a inadimplência sistemática, verdadeiro *modus operandi* do empresário, seja para enriquecimento ilícito, para alisar a concorrência ou para financiar as próprias atividades.

Assim, condicionar a aplicação das medidas às atividades ou à demonstração de impacto sobre o mercado concorrencial, além de desnecessário, pode tornar ineficaz a atuação preventiva do fisco.

O PLP nº 164, de 2022, fornece a moldura dentro da qual a União e os entes subnacionais vão escolher, em lei específica, os critérios especiais de tributação que melhor reflitam sua legislação tributária e a concorrência no seu mercado.

Reconhecemos o esforço e parabenizamos a iniciativa dos autores do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, e do PLP nº 164, de 2022. Entendemos, todavia, que ainda há espaço para aperfeiçoamentos no texto da matéria, motivo pelo qual apresentamos substitutivo.

Conforme adiantado, para facilitar a interpretação da nova lei complementar, sugerimos a divisão do texto em capítulos.

O art. 1º do PLP nº 164, de 2022, com adaptação da redação, corresponderá ao **Capítulo I** (“Do Objeto”).

Os arts. 2º a 6º do PLP nº 164, de 2022, foram agrupados no **Capítulo II** do substitutivo, denominado “Critérios Especiais para o Adequado Cumprimento das Obrigações Tributárias”. Nesse Capítulo II, o substitutivo, que ora se apresenta, introduz alterações nos arts. 2º, 3º e 4º, abaixo anotadas.

Excluimos a exigência de instalação de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque, de que tratava o art. 2º, inciso III, do substitutivo apresentado em 19 de março de 2025. Essa exclusão visa a reduzir o ônus regulatório sobre os contribuintes, alinhando as práticas de fiscalização às reais necessidades e capacidades das empresas, promovendo um ambiente de negócios mais justo. Portanto, acolhemos a Emenda nº 8-CCJ.

Alteramos a redação do *caput* do art. 3º do PLP para restringir e esclarecer que somente serão alcançados pelos critérios especiais, previstos na lei complementar, os agentes econômicos considerados devedores contumazes, na forma do Capítulo III, aproximando as medidas das melhores práticas internacionais e das recomendações da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim, acolhemos a sugestão proposta nas Emendas nº 5 e 7-CCJ.

Além disso, as condições para que os órgãos competentes requeiram a aplicação dos critérios especiais incluem a exigência da prova de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária, e não mais somente indícios, consoante redação da alínea b do inciso IV do art. 3º do substitutivo.

Acrescemos ao inciso IV do *caput* do art. 3º do PLP “agência reguladora setorial”, tal como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), entre os órgãos e entidades legitimados a requerer a inclusão de outros produtos e serviços no campo de aplicação dos critérios especiais de tributação.

Apesar da louvável preocupação do senador Vanderlan Cardoso, de destacar a nocividade das bebidas alcóolicas, de modo a excluir a sujeição de sucos, extratos para sucos e água mineral à imposição de critérios especiais de tratamento tributário, temos que ressaltar que essa medida não importa em aumento de custos, mas se trata de uma questão de combate às más práticas

tributárias e concornciais, a que esse setor está sujeito. Desse modo, com todas as vências ao nobre par, não acolhemos a Emenda nº 9- CCJ.

Em relação aos sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do art. 2º do PLP e do substitutivo, identificamos três de natureza material, que são aqueles a interferir com os elementos estruturais da obrigação tributária, a saber: a) antecipação ou postergação do fato gerador (independentemente de substituição tributária); b) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico (monofasia também para o IPI e o ISS); e c) adoção de alíquota específica sobre preço do produto constante em pauta de valor mínimo.

Os outros três critérios especiais de tributação têm natureza formal, isto é, criam deveres instrumentais adicionais para acompanhamento específico de determinados contribuintes. Destes, são de aplicação individual ao sujeito passivo na forma de **regime diferenciado**, a saber: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa.

O art. 4º, inciso III, do PLP assegura a não aplicação dos critérios especiais de tributação ao **devedor eventual ou ao devedor reiterado cuja inadimplência não implique desequilíbrio concorrencial**. Esses dois tipos de devedor atuam licitamente no mercado e devem se submeter ao procedimento normal de cobrança de dívidas (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de certidão da dívida ativa etc.), não podendo sofrer qualquer restrição à liberdade de iniciativa tendente a forçá-los a cumprir as suas obrigações tributárias.

Na redação daquele inciso III do art. 4º, contudo, cremos dispensável sua parte final (“quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial”), porque o desequilíbrio concorrencial exige estudos econômicos para ser provado e é precipuamente provocado pelo devedor contumaz. Por essa razão, **suprimimos**, no substitutivo, **a parte final do inciso III do art. 4º** do PLP nº 164, de 2022.

Entretanto, na vigência do regime diferenciado, se a empresa incorrer em qualquer uma de quatro (incisos I a IV do *caput* do art. 5º) infrações de grau médio no cumprimento de obrigações tributárias, o art. 5º do PLP e do substitutivo autoriza que a autoridade administrativa do ente tributante, quando da aplicação individual dos acima citados três critérios especiais formais,

respeitado o devido processo legal, **suspenda** a inscrição da empresa no cadastro de contribuintes. Dessa maneira, será obrigada a parar temporariamente suas atividades de comercialização, porque estará impedida, enquanto perdurar a suspensão, de emitir nota fiscal eletrônica.

Independentemente de regime diferenciado, se a empresa ou a pessoa física for enquadrada em **qualquer uma** das cinco situações graves (que envolvem fraude, pessoas interpostas [“*laranjas*”], contrabando) listadas no *caput* do art. 8º do substitutivo e ainda for caracterizada como devedor contumaz, poderá, respeitado o devido processo legal, ter sua inscrição no cadastro do ente tributante **cancelada**, sem prejuízo das sanções impostas pela própria condição de devedor contumaz. Vemos, aqui, a via rápida (“*fast track*”) para alcançar o devedor contumaz, sem exigir sua prévia submissão ao regime diferenciado.

Como acima anotado, as situações graves que ensejam o cancelamento são listadas no *caput* do **art. 8º** do substitutivo, sendo que o novel inciso III aglutina as disposições dos incisos III e IV do *caput* do art. 6º do PLP original. O novel inciso III é especialmente voltado a organizações estruturadas para evitar a constituição ou cobrança dos créditos tributários, sendo o exemplo mais corriqueiro o de empresas “*noteiras*”, ardil por meio do qual se estruturam vários CNPJs fictícios para emissão de documentos fiscais “*frios*”.

A caracterização do devedor contumaz é objeto do **Capítulo III** do substitutivo, intitulado “Critérios para a Definição de Devedores Contumazes” e composto pelos arts. 6º a 10.

No **art. 6º** do substitutivo, o devedor contumaz continua a ser considerado aquele cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributos, consoante a magistral definição do tributarista Humberto Ávila. O substitutivo altera os critérios para caracterizar a inadimplência **reiterada e substancial** e propõe critérios específicos para a inadimplência **injustificada**.

Assim, de acordo com o § 1º do art. 6º do substitutivo, a inadimplência **reiterada e substancial** caracteriza-se pela existência de débitos em situação irregular por período igual ou superior a **um ano**:

I – em valor igual ou superior a R\$ 15 milhões;

**OU**

II – em montante superior a 30% do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1 milhão.

Para completar a caracterização do devedor contumaz, a inadimplência será considerada **injustificada** (§ 3º do art. 6º do substitutivo) quando não houver motivo plausível que a fundamente, cabendo ao devedor, **no âmbito do processo administrativo**, demonstrar os motivos que afastem a configuração da contumácia, mediante a comprovação **cumulativa** de:

I – circunstâncias externas relacionadas a:

a) dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

b) situações que envolvam estado de calamidade pública; e

II – comportamentos relacionados ao devedor:

a) consistência e veracidade nas informações cadastrais e na escrituração das obrigações acessórias;

b) apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

c) demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

d) demonstração de não ocorrência da prática de fraude à execução;

e) comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos débitos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor; e

f) não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em outra pessoa jurídica dissolvida irregularmente ou declarada inapta nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.

O piso de R\$ 15 milhões de valor de crédito tributário em situação irregular, que é considerado requisito para a caracterização do devedor contumaz (art. 6º, § 1º, inciso I, do substitutivo), equivale ao valor mínimo para considerar o contribuinte Grande Devedor para com a Fazenda Nacional (art. 4º, inciso I, da Portaria MF nº 253, de 9 de junho de 2014). No substitutivo, suprimimos: i) no cômputo desse valor, a exclusão das penalidades decorrentes

do descumprimento de obrigações acessórias; e *ii*) a previsão de correção anual pela variação da taxa Selic.

No substitutivo, o prazo de duração da situação irregular é trocado para igual ou superior a **um ano** (parte final do § 1º do art. 6º). A anterior previsão de prazos variados, consecutivos ou alternados, tornaria a redação demasiado complexa, uma vez que haverá tributos de apuração mensal, trimestral e anual, sendo que, para cada uma dessas hipóteses, deveria existir uma regra própria.

Também mudamos, no substitutivo, a grandeza que, excedida em 30%, configura uma das situações alternativas caracterizadoras da inadimplência reiterada e substancial (a outra é a ultrapassagem do piso de R\$ 15 milhões de dívida em situação irregular por um ano). Assim, o inciso II do § 1º do art. 6º do substitutivo considera reiterada e substancial a inadimplência em montante superior a 30% do **faturamento** do ano anterior (em vez da anterior previsão de 30% do patrimônio conhecido), desde que o valor da dívida inadimplida seja igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Isso porque, a depender do segmento econômico, do *modus operandi* do devedor ou do volume de arrecadação do ente tributante, é possível que, até o atingimento da cifra de R\$15 milhões, o devedor já tenha causado impactos deletérios ao mercado.

No substitutivo, suprimimos o § 2º do art. 6º do PLP, que acresce norma especial de responsabilidade tributária, em adição ao que já prevê o art. 135 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966). Esse § 2º excluído diz que respondem solidariamente pelo crédito tributário as pessoas físicas e jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

O § 2º do art. 6º do substitutivo acolhe a redação sugerida nas Emendas nºs 3 e 6-CCJ, para considerar irregular o crédito tributário quando ausente garantia integral e idônea, causa suspensiva da exigibilidade ou fundamento jurídico relevante.

Para garantir a proteção dos contribuintes idôneos e seu direito ao devido processo legal, especialmente o direito de impugnar as decisões administrativas, acolhemos também a redação proposta na Emenda nº 4-CCJ, para poder deduzir do montante dos créditos tributários, sujeitos a qualificar o sujeito passivo em devedor contumaz, os valores referentes aos créditos

tributários embasados em controvérsia jurídica relevante e disseminada de que trata a Lei de Transações Tributárias e o Código de Processo Civil, na forma do § 4º do art. 6º do substitutivo que ao fim se apresenta.

O art. 7º do substitutivo amplia as medidas sancionatórias ao devedor contumaz que não está envolvido nas cinco situações graves listadas no art. 8º do substitutivo. Ao impedimento de fruição de quaisquer benefícios fiscais (art. 6º do PLP original), agregamos impedimento de formalização de vínculos com a Administração Pública. O devedor contumaz poderá também ser alvo de provação da entidade pública competente para nele decretar intervenção, liquidação extrajudicial, ajuizamento de insolvência civil ou de pedido de falência, independentemente do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 73 e 94 da Lei de Falências e Recuperação Judicial (Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005). Vale observar que são restrições que se aproximam bastante daquelas previstas no § 3º do art. 195 da CF.

Na oportunidade, acrescentamos o parágrafo único ao art. 7º do substitutivo para esclarecer que as penalidades ao devedor contumaz que presta serviço público essencial somente se aplicarão nos novos processos licitatórios ou novos vínculos com a Administração Pública.

O art. 9º do substitutivo reproduz as condicionantes mínimas do processo administrativo que almeja enquadrar o devedor contumaz já assentadas nos incisos II, III e IV do parágrafo único do art. 3º do PLP original e do substitutivo. No § 1º ao citado art. 9º, propomos a aplicação subsidiária do rito estabelecido na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

No § 2º do citado art. 9º, alvitramos a previsão de que o processo administrativo abranja devedores relacionados entre si, uma vez que é comum a identidade de procedimentos adotados por empresas do mesmo grupo econômico ou mesmo a confusão patrimonial ou operacional entre as diversas pessoas físicas ou jurídicas.

No § 3º do mesmo art. 9º, propomos que a regulamentação do processo administrativo em âmbito federal se dê por meio de Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), dispensando a necessidade de elaboração de lei específica, uma vez que as balizas se encontram assentadas no próprio art. 9º.

O art. 10 do substitutivo reproduz o § 4º do art. 6º do PLP original, para prever a possibilidade de o devedor regularizar sua situação fiscal e, assim, rever as restrições eventualmente aplicadas.

Em relação ao relatório lido na semana passada, após ouvir os representantes do setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, entendemos ser adequada a exclusão do **Capítulo IV** do substitutivo apresentado na reunião do dia 19 de março de 2025, intitulado “Disposições Específicas para a Indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis” e composto pelos arts. 11 e 12.

A exclusão do referido capítulo evita a sobreposição de controles e garante maior segurança jurídica ao manter o foco da proposição na uniformização do tratamento dos devedores contumazes em âmbito nacional, independentemente do setor econômico.

No novo **Capítulo IV**, intitulado “Das Disposições Finais”, o art. 11 do substitutivo impede que o devedor contumaz — assim reconhecido em decisão administrativa definitiva — que incorra nas práticas graves listadas no art. 8º tenha acesso à transação no âmbito federal, regulada pela Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, salvo revisão judicial.

O art. 12 do substitutivo, tal qual o art. 7º do PLP original, prevê que a lei complementar em que se converter o substitutivo entrará em vigor na data de sua publicação.

Quanto à Emenda nº 1-CCJ, apresentada pelo senador Ciro Nogueira, opinamos pelo seu não-acatamento. A emenda é ampla e altera substancialmente o PLP nº 164, de 2022, de modo que entendemos que a maior parte de suas disposições já foram tratadas de forma detalhada no substitutivo apresentado neste relatório.

Quanto à Emenda nº 2-CCJ, apresentada pelo senador Sergio Moro, também opinamos pelo não-acatamento. A emenda propõe ajustes nos critérios objetivos para caracterização do devedor contumaz, exigindo que o montante dos débitos tributários considerados corresponda **apenas ao valor principal**, desconsiderando juros e multas, e que este valor supere 100% do ativo total informado no último balanço patrimonial registrado. Além disso, prevê a comprovação **alternativa**, e não cumulativa, das circunstâncias externas ou internas para afastar a configuração da inadimplência injustificada.

Entendemos que o texto do substitutivo apresentado ao final oferece solução normativa mais adequada ao propósito do PLP nº 164, de 2022. Ao incluir os juros e multas na apuração dos débitos tributários e adotar como parâmetro o faturamento anual da pessoa jurídica, o substitutivo assegura maior eficácia no enfrentamento de práticas anticoncorrenciais decorrentes da inadimplência tributária. Ademais, a exigência cumulativa na comprovação das circunstâncias justificadoras da inadimplência oferece maior segurança jurídica e robustez ao processo administrativo fiscal.

Ao fim, sendo o PLP nº 164, de 2022, uma versão aperfeiçoada do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC, a prejudicialidade deste último, por força de regras meramente processuais do trâmite legislativo, em nada afetará o seu intento.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLP nº 164, de 2022, e do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC, e, no mérito, pela **aprovação** do PLP nº 164, de 2022, na forma do substitutivo abaixo, pelo acolhimento das Emendas nºs 3-CCJ, 4-CCJ, 5-CCJ, 6-CCJ, 7-CCJ e 8-CCJ e pela rejeição das Emendas nºs 1-CCJ, 2-CCJ e 9-CCJ (Sen. Vanderlan), e por declarar prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

### **EMENDA Nº – CCJ (Substitutivo)**

### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 164, DE 2022**

Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para o adequado cumprimento das obrigações tributárias e para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, e altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## CAPÍTULO I DO OBJETO

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para o estabelecimento de critérios para o adequado cumprimento das obrigações tributárias e normas gerais para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal, e de aprimorar a cobrança de créditos tributários.

## CAPÍTULO II DOS CRITÉRIOS ESPECIAIS PARA O ADEQUADO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS

**Art. 2º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – antecipação ou postergação do fato gerador;

IV – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

V – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VI – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§ 1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 4º desta Lei Complementar.

§ 2º As alíquotas previstas no inciso VI do *caput* deste artigo adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3º Na hipótese do inciso VII do *caput* deste artigo, ao fim do período de apuração do tributo será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte.

§ 4º O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º deste artigo, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.

**Art. 3º** Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes, nos termos do Capítulo III desta Lei, e que realizem transações com:

I – combustíveis e biocombustíveis;

II – bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022;

III – cigarros que contenham tabaco;

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência, da agência reguladora setorial ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido;

b) haja prova de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária.

*Parágrafo único.* Os procedimentos para aplicação do inciso IV do *caput* deste artigo serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso IV do *caput* deste artigo;

II – concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida; e

IV – reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

**Art. 4º** Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação ao contribuinte devedor contumaz;

II – deverão ser motivados, mediante a apresentação de estudo econômico que demonstre os efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como a necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los, observando-se, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 3º desta Lei Complementar, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais;

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 5º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do *caput* do art. 4º desta Lei Complementar e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá alterar para

suspensa a situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado se caracterizada e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

I – negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

II – negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

III – realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

IV – persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

### **CAPÍTULO III**

### **DOS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DE DEVEDORES CONTUMAZES**

**Art. 6º** Para os fins desta Lei Complementar, considera-se devedor contumaz aquele cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada, de tributos.

#### **§ 1º Considera-se inadimplência**

I - reiterada, a falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de doze meses; e

II – substancial, a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:

a) de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais); ou

b) em montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

III - injustificada, a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos, em situação irregular por período igual ou superior a um ano, sem que seja demonstrada pelo sujeito passivo a existência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:

a) Dispensabilidade do pagamento, em razão de:

1. Causa suspensiva da exigibilidade ou garantia idônea do crédito tributário, nos termos do arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

2. Inexigibilidade da prestação de garantia para a discussão judicial do crédito tributário, nos casos previstos na legislação;

3. Disseminada controvérsia jurídica a respeito da legitimidade do crédito tributário, em âmbito administrativo ou judicial; ou

4. Fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

b) circunstâncias externas relacionadas a:

1. dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

2. situações que envolvam estado de calamidade pública; e

c) comportamentos relacionados ao devedor:

1. apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

2. demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

3. comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos débitos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor, exceto, nesta última hipótese, se a atividade for inerente ao objeto social do sujeito passivo;

4. não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em duas ou mais pessoas jurídicas dissolvidas irregularmente ou declaradas inaptas nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.

§ 2º A caracterização de sujeito passivo como devedor deverá ser motivada, com indicação precisa dos elementos de fato que demonstram a presença dos requisitos do §1º deste artigo, observado o devido processo legal, na forma da lei.

**Art. 7º** O devedor contumaz poderá sofrer, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas:

I – impedimento de fruição de quaisquer benefícios fiscais, inclusive a concessão de remissão ou de anistia e de utilização de créditos de prejuízo fiscal ou de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSL para a apuração ou quitação de tributos;

II – impedimento de formalização de vínculos, a qualquer título, com a Administração Pública como autorização, licença, habilitação, concessão de exploração ou outorga de direitos; e

III – provação da entidade pública competente para decretar intervenção, liquidação extrajudicial ou outros instrumentos congêneres, ou ajuizamento de insolvência civil ou de pedido de falência contra o devedor, independentemente do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 73 e 94 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

Parágrafo único. Nos casos em que o sujeito passivo considerado devedor contumaz preste serviço público essencial, nos termos do art. 10, da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, ou opere infraestruturas críticas, nos termos do Decreto n. 9.573, de 22 de janeiro de 2018, o disposto no inciso II do *caput* não se aplicará aos contratos e aos vínculos, a qualquer título, vigentes, sendo a penalidade prevista aplicável apenas a participação em novos processos licitatórios ou de formalização de novos vínculos, a qualquer título.

**Art. 8º** Sem prejuízo das medidas previstas no art. 7º desta Lei Complementar, poderá ser cancelada a inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente tributante, quando o devedor contumaz:

I – tiver sido constituído ou for utilizado, segundo evidências, para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

II – declarar ser gerida, dirigida ou administrada por interpostas pessoas, que não desempenhem de fato estas funções;

III – tiver participado, segundo evidências, de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais, inclusive por meio de emissão de documentos fiscais que relatem operações fictícias ou cessão de créditos inexistentes ou de terceiros;

IV – produzir, comercializar ou armazenar mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e

V – utilizar como insumo, comercializar ou armazenar mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

**Art. 9º** Os entes tributantes, no âmbito de suas competências, editarão os atos necessários à regulamentação do processo administrativo de que trata este Capítulo, com observância às seguintes garantias, no mínimo:

I – concessão de prazo de trinta dias para exercício do direito de defesa pelo interessado;

II – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato e de prova que justificam a medida;

III – possibilidade de recurso, no prazo de quinze dias, com efeito suspensivo; e

IV – revisão das medidas adotadas se os débitos que as motivaram forem extintos, suspensos ou caso seja apresentada garantia integral e idônea, desde que inexistentes outros débitos exigíveis.

§ 1º Aplica-se, subsidiariamente, o rito estabelecido na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 2º O processo administrativo de que trata este artigo poderá abranger vários devedores relacionados entre si, assegurada a análise individualizada do preenchimento dos requisitos previstos neste Capítulo.

§ 3º No âmbito federal, a regulamentação de que trata o *caput* deste artigo será definida em Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

**Art. 10.** Na hipótese de pagamento ou de negociação das dívidas pelo devedor o procedimento será:

I – encerrado, se houver pagamento integral das dívidas; ou

II – suspenso, se houver negociação integral das dívidas e regular adimplemento das parcelas devidas.

## **CAPÍTULO IV**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 11.** Ressalvada revisão judicial, os devedores contumazes enquadrados no art. 8º desta Lei Complementar, por decisão administrativa definitiva, ficarão sujeitos às sanções previstas na lei penal e à vedação prevista no art. 5º da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

**Art. 12.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que regula *o art. 146-A da Constituição Federal.*



RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

### I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora ANA AMÉLIA. A oitiva da CTFC decorre da aprovação, pelo Plenário do Senado, do Requerimento nº 515, de 2018, de autoria do Senador CIRO NOGUEIRA.

O projeto visa regular o art. 146-A da Constituição Federal (CF) ao estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. O PLS compõe-se de quatro artigos.

Já fiz a descrição do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no relatório que apresentei à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e que foi aprovado, na reunião de 7 de novembro de 2018 daquela Comissão, na forma do Parecer (SF) nº 100, de 2018. Reitero aqui os termos do relato do projeto lá assentados, quer quanto ao articulado legal quer quanto à justificação.

Em síntese, o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de coibir, **tão logo surjam,**



SF18167.31852-12

práticas de inadimplemento tributário efetuadas pelas empresas que provoquem desequilíbrios da concorrência. O projeto tenciona assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização de tributos, os chamados “regimes especiais de fiscalização”, atualmente aplicados pela União e por alguns Estados.

O projeto prevê a aplicação do regime especial de fiscalização a todas as empresas de setor de atividade econômica ou então a pessoa jurídica específica no denominado “regime diferenciado”. Durante a vigência do regime diferenciado, a empresa que descumprir as obrigações tributárias poderá, conforme a gravidade da conduta, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes suspensa ou cancelada. Dessa maneira, será obrigada a sustar suas atividades de comercialização porque estará impedida, temporária ou definitivamente, de emitir nota fiscal eletrônica.

O Parecer (SF) nº 100, de 2018, da CAE, culmina com a apresentação de Substitutivo (Emenda nº 2-CAE), composto de seis artigos.

Foram três as alterações importantes introduzidas pelo Substitutivo. A primeira delas foi a delimitação do mercado, para fins de eventual análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (§ 1º do art. 1º do Substitutivo).

A segunda importante alteração nominou os setores de atividade econômica (a saber: combustíveis e biocombustíveis, bebidas frias e cigarros que contenham tabaco) em que a própria lei complementar reconhece haver desequilíbrio concorrencial provocado por descumprimento de obrigações tributárias pelos contribuintes. Segundo o art. 2º, IV e parágrafo único, do Substitutivo, caso se detecte desequilíbrio concorrencial em outro setor, entidade representativa desse setor ou órgão com competência para a defesa da concorrência poderão provocar a administração tributária, a qual, entre outros procedimentos, deverá conceder prazo não inferior a trinta dias para manifestação de qualquer interessado.

A terceira importante alteração foi a introdução da qualificação de devedor contumaz ao sujeito passivo (isto é, à pessoa jurídica sujeita ao regime especial de fiscalização) que poderá ter sua inscrição no cadastro de contribuintes cancelada (art. 4º, II, do Substitutivo). Na outra face da mesma moeda, assegurou-se a não aplicação dos critérios especiais de tributação ao devedor eventual ou ao devedor reiterado cuja inadimplência não implique desequilíbrio concorrencial (art. 3º, III, do Substitutivo).



SF18167.31852-12

Na reunião da CTFC havida em 5 de dezembro de 2018, foi realizada audiência pública interativa para instruir o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, em decorrência da aprovação dos Requerimentos RTG nºs 35 e 38, de 2018-CTFC, de autoria do Senador CIRO NOGUEIRA e deste relator, respectivamente. Houve a oitiva dos seguintes convidados: (i) Francisco Assis de Oliveira Júnior, Subsecretário de Fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); (ii) Helvio Rebeschini, Diretor de Planejamento Estratégico da Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência (PLURAL) (iii) Edson Vismona, Presidente Executivo do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO); (iv) Hugo Funaro, Advogado, sócio de Dias de Souza Advogados; (v) Luiz Marcio de Souza, Coordenador Adjunto da Coordenadoria da Administração Tributária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (CAT/SEFAZ-SP); e (vi) Gustavo do Amaral Martins, Advogado especialista da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Não foram apresentadas outras emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, III, “f”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CTFC analisar as condições de concorrência. É justamente a prevenção do desequilíbrio da concorrência o objeto do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, sob exame.

O projeto e o Substitutivo coadunam-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 direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, I; 48, I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

O Substitutivo está articulado em boa técnica legislativa, embora eivado de três inexatidões materiais devidas a lapso manifesto, que serão corrigidas ao final por meio de emendas de redação, a saber:

- a) no preâmbulo, ausência da ordem de execução “O CONGRESSO NACIONAL decreta.”;

b) no inciso I do § 2º do art. 1º, plural indevido do substantivo “entidades”;

c) na alínea “b” do inciso IV do *caput* do art. 2º, plural indevido do particípio “causados”.

O projeto não cria ou altera despesa obrigatória nem dá causa a renúncia de receita. É adequado do ponto de visto orçamentário e financeiro.

No mérito, reitero meu alinhamento à premissa utilizada na elaboração do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar, **no nascedouro**, práticas de inadimplemento tributário engendradas pelos contribuintes (empresas), das quais possam resultar desequilíbrios concorrenciais. Há que se estancar desde logo o empilhamento, na dívida ativa dos entes tributantes, de créditos tributários incobráveis em razão, por exemplo, do fechamento irregular da empresa devedora ou da existência de sócios laranjas.

A audiência pública propiciada pela iniciativa do Senador CIRO NOGUEIRA apontou dispositivos do Substitutivo que necessitam de aperfeiçoamento.

A mais importante alteração decorre das ponderações trazidas pela Receita Federal e pela Sefaz-SP, no sentido de que a administração tributária é capaz de identificar indícios de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária em outros setores de atividade econômica. Por essa razão, no inciso IV do *caput* do art. 2º do Substitutivo, proponho o acréscimo da iniciativa da administração tributária às já previstas ações de entidade representativa do setor ou de órgão da defesa da concorrência. Em consequência, no inciso I do parágrafo único do mesmo art. 2º, saliento a necessidade de a administração tributária demonstrar os indícios de desequilíbrio concorrencial.

No inciso II do *caput* do mesmo art. 2º do Substitutivo, proponho a inclusão do setor de bebidas alcoólicas em geral, não somente de cervejas, entre aqueles em que a lei complementar reconhece, de antemão, haver desequilíbrio concorrencial provocado pelo descumprimento de obrigações tributárias por parte das empresas.



  
SF18167.318552-12

Outra importante alteração decorre do julgamento pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, em 5 de setembro de 2018, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.952. Embora a proclamação do resultado tenha sido adiada, consta da ata de julgamento que diversos ministros se manifestaram pela necessidade de conferir efeito suspensivo ao recurso interposto contra ato de cassação de regime especial para funcionamento de indústria tabagista. Assim, para evitar discussões judiciais, proponho conferir efeito suspensivo ao recurso apresentado pela empresa selecionada para o regime diferenciado (alínea “a” do inciso VII do *caput* do art. 3º do Substitutivo). Lembro que o dispositivo já prevê o prazo de noventa dias para que a administração tributária aprecie esse recurso. Logo, o retardo ora introduzido não será grande.

Proponho a supressão do art. 5º do Substitutivo em atenção a pleito da Sefaz-SP. Assim, a manutenção dos critérios especiais de tributação instituídos pelos entes subnacionais anteriormente à vigência da lei complementar resultante do Substitutivo far-se-á conforme o § 4º do art. 24 da Constituição Federal.

Em relação ao critério especial de tributação consistente na adoção de regime de estimativa (inciso VII do *caput* do art. 1º do Substitutivo), embora o cotejo entre crédito apurado por estimativa e crédito escriturado tenha redação inspirada no art. 26, III e § 1º, da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, a chamada “Lei Kandir”, é preciso ajustar a redação dos §§ 3º e 4º do art. 1º do Substitutivo para fazer a seguinte distinção: **dedução** do excedente da estimativa paga no período de apuração anterior; e **compensação** do excedente de estimativa acumulado por mais de três períodos de apuração com outros tributos devidos pelo contribuinte.

Por fim, proponho acolher sugestão do Senador CIRO NOGUEIRA, no sentido de que deva ficar claro que a aplicação dos critérios especiais de tributação se dá, em princípio, a todo o setor de atividade econômica, à exceção do regime diferenciado (inciso VII do art. 3º e art. 4º do Substitutivo), quando são aplicados individualmente. Com efeito, há intérpretes que têm dificuldade em distinguir entre aplicação **isolada** do critério especial de tributação (art. 3º, I, do Substitutivo) e aplicação **individual** a sujeito passivo específico na hipótese de regime diferenciado (art. 3º, VII, do Substitutivo). A redação proposta ao inciso I *in fine* do *caput* do art. 3º do Substitutivo tenciona facilitar a interpretação da futura lei complementar.

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, nos termos da Emenda nº 2 – CAE (substitutivo), com as subemendas abaixo.

### **SUBEMENDA N° 1 (DE REDAÇÃO) À EMENDA N° 2 – CAE**

Inclua-se, no preâmbulo do Substitutivo, o seguinte texto:

“O CONGRESSO NACIONAL decreta:”

### **SUBEMENDA N° 2 (DE REDAÇÃO) À EMENDA N° 2 – CAE**

Na redação do inciso I do § 2º do art. 1º do Substitutivo, substitua-se o substantivo “entidades” por “entidade”.

### **SUBEMENDA N° 3 À EMENDA N° 2 – CAE**

Dê-se aos §§ 3º e 4º do art. 1º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 1º .....

.....  
§ 3º .....

.....  
II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte;

§ 4º O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.”

### **SUBEMENDA N° 4 À EMENDA N° 2 – CAE**

Dê-se ao art. 2º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 2º Enquadram-se no campo de aplicação desta Lei Complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

I – .....,;

II – bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do



Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016;

III – .....

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento da entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

.....  
*Parágrafo único.* .....

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso IV;

.....  
”

SF18167.318552-12

## **SUBEMENDA N° 5 (DE REDAÇÃO) À EMENDA N° 2 – CAE**

Na redação da alínea “b” do inciso IV do *caput* do art. 2º do Substitutivo, substitua-se o adjetivo “causados” por “causado”.

## **SUBEMENDA N° 6 À EMENDA N° 2 – CAE**

Dê-se ao inciso I do *caput* do art. 3º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 3º .....

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e da gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação a, excetuado o disposto no inciso VII deste artigo, todo o setor de atividade econômica;

.....  
”

## **SUBEMENDA N° 7 À EMENDA N° 2 – CAE**

Na redação da alínea “a” do inciso VII do *caput* do art. 3º do Substitutivo, substitua-se a preposição “sem” por “com”.

## **SUBEMENDA N° 8 À EMENDA N° 2 – CAE**

Suprime-se o art. 5º do Substitutivo, renumerando-se o seguinte.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF18167.3:852-12



# **SENADO FEDERAL**

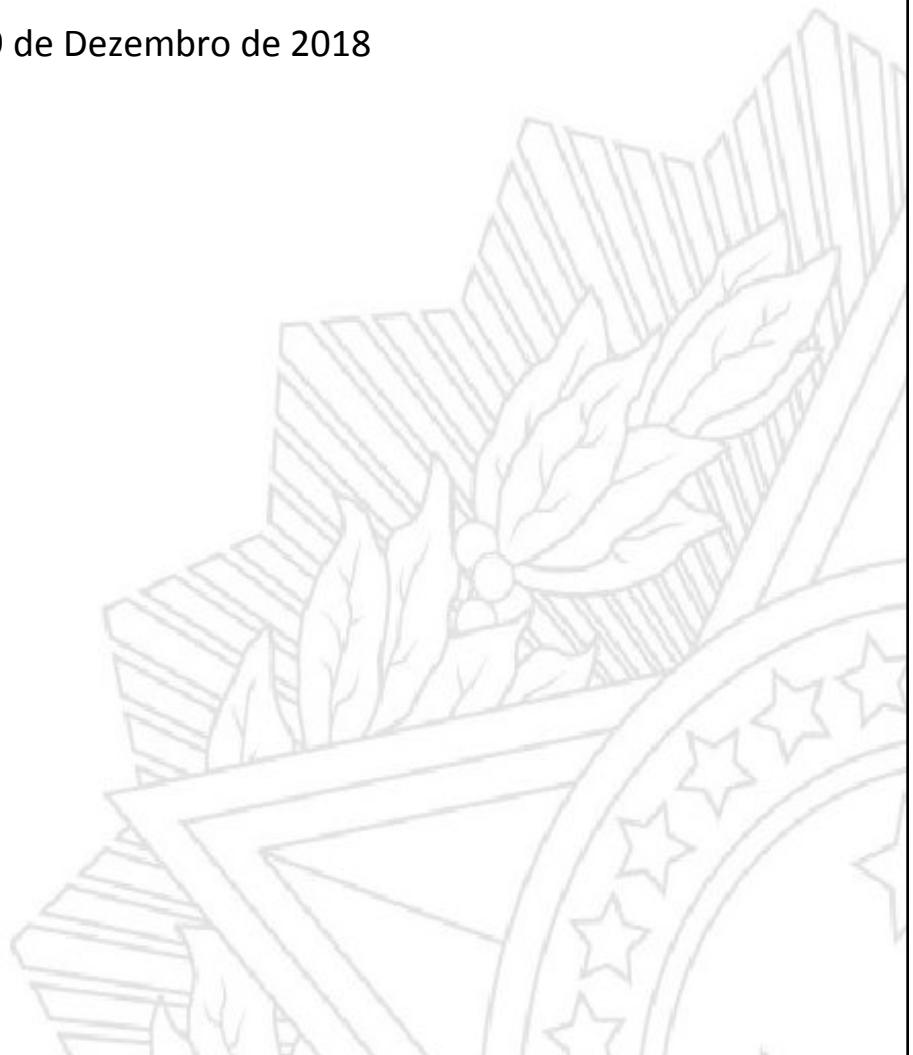
## **PARECER (SF) Nº 25, DE 2018**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 - Complementar, da Senadora Ana Amélia, que Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

**PRESIDENTE:** Senador Ataídes Oliveira

**RELATOR:** Senador Ricardo Ferraço

19 de Dezembro de 2018



**Relatório de Registro de Presença****CTFC, 19/12/2018 às 11h - 23ª, Extraordinária**

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do

<b>MDB</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ZÉ SANTANA	<b>PRESENTE</b>	1. SIMONE TEBET
AIRTON SANDOVAL	<b>PRESENTE</b>	2. GARIBALDI ALVES FILHO
DÁRIO BERGER	<b>PRESENTE</b>	3. ELMANO FÉRRER
ROMERO JUCÁ	<b>PRESENTE</b>	4. JOSÉ SERRA

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
FÁTIMA BEZERRA		1. GLEISI HOFFMANN
PAULO PAIM	<b>PRESENTE</b>	2. HUMBERTO COSTA
VAGO		3. JORGE VIANA
ACIR GURGACZ	<b>PRESENTE</b>	4. LINDBERGH FARIAZ

<b>Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ATAÍDES OLIVEIRA	<b>PRESENTE</b>	1. MARIA DO CARMO ALVES
DALIRIO BEBER	<b>PRESENTE</b>	2. FLEXA RIBEIRO
DAVI ALCOLUMBRE		3. RICARDO FERRAÇO

<b>Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
SÉRGIO PETECÃO	<b>PRESENTE</b>	1. ANA AMÉLIA
CIRO NOGUEIRA	<b>PRESENTE</b>	2. GLADSON CAMELI

<b>Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
JOÃO CAPIBERIBE		1. RANDOLFE RODRIGUES
VANESSA GRAZZIOTIN	<b>PRESENTE</b>	2. CRISTOVAM BUARQUE

<b>Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
CIDINHO SANTOS	<b>PRESENTE</b>	1. EDUARDO LOPES
ARMANDO MONTEIRO	<b>PRESENTE</b>	2. PEDRO CHAVES

**Não Membros Presentes**

VICENTINHO ALVES  
JOSÉ PIMENTEL  
VALDIR RAUPP  
PAULO ROCHA

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PLS 284/2017)**

NA 23<sup>a</sup> REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CTFC, FOI APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO PELA APROVAÇÃO DO PROJETO NA FORMA DA EMENDA Nº 2-CAE/CTFC (SUBSTITUTIVA), COM AS SUBEMENDAS DE 1 A 8 À EMENDA Nº 2-CAE/CTFC.

19 de Dezembro de 2018

Senador ATAÍDES OLIVEIRA

Presidente da Comissão de Transparência, Governança,  
Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor

**PARECER N° , DE 2018**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal.*

  
SF/18445.47464-95

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia. O projeto visa regular o art. 146-A da Constituição Federal ao estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. O PLS compõe-se de quatro artigos.

O art. 1º faculta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, mediante lei específica, os sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do artigo, que visam ao adequado cumprimento pelo sujeito passivo de obrigação tributária, principal ou acessória, de forma a coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado.

Os sete critérios são os seguintes: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais; c) instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque; d) antecipação ou postergação do fato gerador; e) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico; f) adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

e g) adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

O § 1º do art. 1º delimita os setores da atividade econômica aos quais os critérios especialmente se aplicam, a saber: a) aqueles em que o tributo seja componente relevante na composição de preços de produtos ou serviços; e b) aqueles em que a estrutura da cadeia de produção ou comercialização prejudique a eficiência do controle das diferentes formas de evasão fiscal.

O § 2º do art. 1º estabelece que os critérios para fixação e revisão da alíquota específica (critério especial de tributação previsto no inciso VI do *caput*) deverão ser previstos em lei do respectivo ente tributante.

O § 3º do art. 1º determina que, ao final do período do regime de estimativa (critério especial de tributação previsto no inciso VII do *caput*), haverá compensação entre os valores pagos conforme o regime e aqueles apurados com base na escrituração regular do contribuinte.

O *caput* do art. 2º enuncia condições para a aplicação dos critérios especiais de tributação. O inciso I faculta a adoção isolada ou conjunta dos critérios, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a aplicação do regime especial de fiscalização. O inciso II exige que a adoção seja motivada.

O inciso III impõe regras para a adoção dos critérios de aplicação **individual**, os quais são três: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa. A primeira regra é a intimação prévia do sujeito passivo para o exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a quinze dias, assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de cancelamento do regime diferenciado de fiscalização. A segunda regra é a aplicação dos três critérios por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

O inciso IV do *caput* do art. 2º esclarece que os critérios especiais não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes. O segundo inciso IV (inexatidão material – deveria ser inciso V) afasta a aplicação dos critérios especiais a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio. O inciso V (inexatidão material – deveria ser inciso VI) permite, mediante acordo



SF18445.47464-95

específico entre unidades da federação, a aplicação conjunta dos critérios em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada.

O parágrafo único do art. 2º autoriza que a autoridade administrativa do ente tributante, quando da aplicação **individual** dos três critérios especiais, suspenda ou cancele a inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes.

As quatro condutas que dão causa à **suspensão** da inscrição no cadastro são as seguintes: a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado; b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvem as suas atividades; c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) meses dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

As quatro condutas que dão causa ao **cancelamento** da inscrição no cadastro são as seguintes: a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas; b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual; c) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e d) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

O art. 4º (inexatidão material – deveria ser art. 3º) mantém os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência da lei complementar que resultar do projeto.

O art. 5º (inexatidão material – deveria ser art. 4º) é a cláusula de vigência. Dispõe que a lei complementar resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na bem-elaborada justificação, o autor assevera que o art. 146-A foi introduzido na Constituição Federal (CF) por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, como forma de



SF1845.47464-95

permitir que as Administrações Tributárias dos entes federados controlem os procedimentos de caráter tributário adotados pelos contribuintes que possam repercutir nos preços de produtos e serviços, desequilibrando o mercado.

Exemplifica como práticas prejudiciais ao mercado a adulteração de produtos, a utilização abusiva de medidas judiciais para afastar a tributação, a sonegação e o não pagamento sistemático de tributos. Não raro associadas a crimes como contrabando e falsificação, estima que, apenas nos setores de cigarros e combustíveis, essas práticas levem à sonegação de cerca de R\$ 8 bilhões anualmente. Observa que são setores cujos produtos se sujeitam a cargas tributárias elevadas (cigarro: 80%; gasolina: 53%), nos quais o valor dos tributos supera a margem de lucro do produto, impossibilitando a competição entre pagadores e sonegadores.

SF18445.47464-95

Invoca o princípio da neutralidade tributária concorrencial, segundo o qual não pode a lei prever, para situações similares, cargas impositivas diferentes, nem pode a Administração Pública deixar de coibir práticas de natureza tributária que levem, no plano dos fatos, a distorções concorrenciais. Pondera que os meios tradicionais de controle fiscal, tais como execuções e cautelares fiscais, têm se mostrado insuficientes para combater estruturas empresariais organizadas para sonegar tributos, e que a adoção de medidas heterodoxas tem sido questionada judicialmente, com amparo nas Súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal (STF). Editadas na década de 60 do século passado, essas súmulas impedem a utilização das chamadas “sanções políticas”, isto é, meios coercitivos indiretos para a cobrança de tributos, mediante restrições ao livre desenvolvimento da atividade econômica da empresa.

Assevera que esse quadro foi a gênese do art. 146-A da CF, concebido para permitir a instituição de critérios especiais de tributação que impeçam a utilização de tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial. Relata que, após o advento do art. 146-A, a jurisprudência do STF evoluiu para admitir restrições à livre iniciativa, quando necessárias e proporcionais para proteger a concorrência, como é o caso do acórdão prolatado no Recurso Extraordinário (RE) 550.769/RJ, do qual transcreve excertos.

Sublinha que as medidas tomadas para proteger a livre concorrência devem ser proporcionais e adotadas tão logo surjam as práticas ilícitas. Entre as medidas, cita: suspensão ou cancelamento da inscrição fiscal; perda do registro para funcionamento; interdição do estabelecimento; aplicação de regimes especiais de fiscalização e de arrecadação.

  
SF18445.47464-95

Ressalta que a aprovação do projeto ensejará que não somente a União, como também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editem, no âmbito dos respectivos territórios, medidas eficazes dotadas de sólida fundamentação constitucional que lhes reforcem a capacidade de fiscalização e arrecadação tributária, de forma a combater efetivamente as estruturas empresariais que têm na inadimplência sistemática e consciente a sua principal vantagem concorrencial.

Na CAE foi apresentada uma emenda de autoria do Senador Armando Monteiro, que propõe a inclusão de novo art. 2º, com o intuito de deixar claro que os procedimentos previstos no PLS se aplicam somente aos setores ali listados, a saber: cigarros, bebidas frias e combustíveis, de forma a evitar que esses procedimentos alcancem setores que não têm a mesma realidade.

O projeto será posteriormente apreciado pelo Plenário do Senado.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CAE opinar sobre proposições pertinentes a tributos e normas gerais sobre direito tributário, como é o caso.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, 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 direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, I; 48, I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

O projeto está articulado em boa técnica legislativa, embora eivado de duas inexatidões materiais devidas a lapso manifesto, que serão corrigidas ao final, a saber: omissão do art. 3º e duplicidade de inciso IV no *caput* do art. 2º.

O projeto não cria ou altera despesa obrigatória nem dá causa a renúncia de receita. É adequado do ponto de visto orçamentário e financeiro.

No mérito, como já assinalado, o art. 146-A passou a integrar o texto permanente da Constituição Federal em razão da promulgação da EC nº 42, de 2003.

Foram esparsas as menções ao art. 146-A nos documentos que instruíram a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41, de 2003, que deu origem à EC nº 42. Não é possível estabelecer, com clareza, qual a intenção do legislador com essa inovação constitucional. A falta dessas importantes balizas hermenêuticas terminou por permitir o surgimento das mais variadas interpretações do texto do art. 146-A.

Com efeito, José Luis Ribeiro Brazuna, em sua obra “Defesa da concorrência e tributação à luz do artigo 146-A da Constituição” (Quartier Latin, 2009, p. 241-242), arrola quatro possíveis leituras do art. 146-A. A Senadora Ana Amélia esposou a terceira leitura, a saber: *o Congresso Nacional poderá, mediante lei complementar, estabelecer parâmetros para Estados, Distrito Federal e Municípios fixarem por leis próprias as normas de indução tributária para prevenir desequilíbrios da concorrência, podendo a União fixar as suas por lei ordinária e independentemente da edição de uma lei complementar.*

A autora do projeto direcionou o escopo do dispositivo constitucional aos desequilíbrios concorrenciais provocados pelo contribuinte (“sujeito passivo”, referido nos arts. 1º, I e VII, e 2º, III e § ún.), deixando de fora os causados pelo Fisco ou pela norma tributária. Também fez incidir os critérios especiais de tributação sobre os chamados tributos indiretos, em que o ônus do gravame é suportado pelo adquirente do produto ou serviço, afastando os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio (art. 2º, segundo inciso IV). Como se sabe, os principais tributos indiretos são: a) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual; b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal; c) Imposto sobre Produtos Industrializados, d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e e) Contribuição para o PIS/Pasep, os três últimos de competência da União.

Essas escolhas feitas pela autora têm a nossa chancela. De fato, o art. 146-A da CF não se vocaciona ao controle de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo. Pela singela razão de que a instituição de tributos é matéria sujeita à edição de lei (ordinária) no âmbito da competência legislativa de cada ente político (art. 150, I, da CF), sem prejuízo das normas regulamentares destinadas à sua fiel execução.

Assim, se houver desequilíbrio concorrencial motivado pela legislação, esta deverá ser alterada pelo órgão competente, ou submetida ao



SF18445.47464-95

controle do Poder Judiciário. Uma lei complementar não pode corrigir eventuais inconsistências da lei de incidência tributária e respectivos atos executórios, sob pena de invasão de competência privativa do respectivo ente tributante.

De outro lado, não compete à lei complementar prevista no art. 146-A da CF fixar normas de indução tributária com a finalidade extrafiscal de estimular o contribuinte a adotar comportamento desejado pelo Poder Público. Seria o caso, por exemplo, da concessão de incentivo para quem realizar investimento em determinada região (por exemplo, na Zona Franca de Manaus).

Portanto, a premissa utilizada na elaboração do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenenciais, parece ser a única compatível com a letra e o espírito do art. 146-A da CF.

Em relação aos sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do art. 1º, identificamos três de natureza material, que são aqueles a interferir com os elementos estruturais da obrigação tributária, a saber: a) antecipação ou postergação do fato gerador (independentemente de substituição tributária); b) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico (monofasia também para o IPI e o ISS); e c) adoção de alíquota específica sobre preço do produto constante em pauta de valor mínimo.

Os outros quatro critérios especiais de tributação têm natureza formal, isto é, criam deveres instrumentais adicionais para acompanhamento específico de determinados contribuintes. Destes, três são de aplicação individual ao sujeito passivo na forma de **regime diferenciado**, a saber: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa.

Ao longo da tramitação do projeto, entidades representativas de categorias econômicas revelaram fundadas preocupações com relação à possível aplicação indiscriminada dos critérios previstos em lei complementar, com o objetivo de elevar a carga tributária, ou mesmo de ampliar os mecanismos de execução de que já dispõem as Fazendas Públicas. Isso poderia aumentar o contencioso tributário e gerar insegurança para os agentes econômicos.



Assim, é proposto novo artigo 2º que identifica os setores econômicos passíveis de serem alcançados pela lei complementar. Além dos setores de combustíveis, bebidas e fumo, cuja própria estrutura de mercado e nível histórico de tributação propiciam desequilíbrios concorrenenciais tributários, o dispositivo estabelece os critérios e condições para o controle de agentes econômicos que negociem outros produtos, conferindo aos interessados o direito à defesa prévia, ínsito ao devido processo legal.

Já os artigos 3º e 4º trazem ajustes destinados a esclarecer que os regimes previstos nos incisos I, II e VII do art. 1º devem ser aplicados individualmente (os demais, são aplicáveis de forma coletiva) e a eliminar a possibilidade de aplicação dos critérios previstos na lei complementar como meio de compelir devedores, sejam eles eventuais ou reiterados, a pagar tributos, quando disso não resultar efeitos danosos para a concorrência.

A distinção é importante, pois tem sido verificado, especialmente no plano estadual, a criação de legislações que tentam aplicar regimes diferenciados de arrecadação e cobrança de tributos a devedores comuns, unicamente por conta do volume de débitos, ou pela frequência do inadimplemento tributário, sob a justificativa de combater os chamados “devedores contumazes”, que, todavia, com aqueles não se confunde, traduzindo, na realidade, uma classe peculiar de devedor que se organiza com a finalidade ilícita de não pagar tributos.

Desse modo, as alterações ora propostas contemplam as 3 espécies de devedores e determinam consequências jurídicas distintas para suas ações, a saber:

a) **Devedor eventual:** é o que simplesmente não paga tributos em caráter episódico, não rotineiro. Por vezes, assim age por possuir razões jurídicas ou econômicas relevantes, como a ilegitimidade do tributo ou dificuldades financeiras momentâneas. A atuação da Administração Tributária em relação a ele deve se dar em observância dos procedimentos regulares (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de CDA, etc), não se lhe aplicando, por exemplo, regimes especiais de fiscalização. As garantias das Súmulas 70, 323 e 547 lhes são plenamente asseguradas. Em outras palavras, a cobrança do devedor eventual deve se dar em obediência ao devido processo legal e sem qualquer restrição à livre iniciativa;



SF1845.47464-95

b) **Devedor reiterado** é aquele que frequentemente deixa de pagar tributos por circunstâncias do negócio ou planejamento financeiro. Caracteriza-se por priorizar a satisfação de obrigações com empregados, bancos e fornecedores, por exemplo, do que com o Fisco. Ou, ainda, por utilizar o tributo como forma de financiamento, em detrimento de empréstimos bancários, ficando no aguardo de programas de parcelamento que lhe permitam regularizar sua situação fiscal. Apesar de sua conduta ter aptidão para afetar o mercado, o devedor reiterado não pressupõe necessariamente organização com esse objetivo. Por isso, em regra, as Súmulas do STF também lhes são aplicáveis, a não ser que, pela repetição de sua conduta, seja prejudicada a livre concorrência. Neste caso, pode sujeitar-se a regimes especiais de pagamento, fiscalização e outros, desde que a medida imposta pelo Fisco seja proporcional, isto é, adequada, necessária e não excessiva para fazer cessar o dano ao mercado;



SF1845.47464-95

c) **Devedor contumaz**: atua no campo do ilícito. Trata-se de criminoso, e não de empresário, que se organiza para não pagar tributos e, com isso, obter vantagem concorrencial, dentre outras. Para tanto, viola sistematicamente o ordenamento jurídico, praticando inúmeros ilícitos, comumente mediante a utilização de laranjas, registro de endereços e sócios falsos, possuindo, invariavelmente, patrimônio insuficiente para satisfazer obrigações tributárias, trabalhistas, etc.

Em resumo, os dois primeiros tipos de devedor (eventual e reiterado) atuam licitamente no mercado e devem se submeter ao procedimento normal de cobrança de dívidas (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de CDA, etc.), não podendo, em princípio, sofrer qualquer restrição à liberdade de iniciativa tendente a forçá-los a cumprir as suas obrigações. É possível, contudo, que a falta reiterada de recolhimento de tributos seja acompanhada por preços inferiores aos de mercado, causando prejuízo à concorrência. Nessa hipótese, o devedor reiterado poderá ser submetido a regimes especiais de fiscalização e cobrança de tributos, na estrita medida do necessário para a normalização do mercado, na forma do projeto.

Absolutamente distinta é a situação do terceiro tipo de devedor, o contumaz. Este deve ser impedido de atuar. O direito a ele não socorre, *salvo as garantias processuais previstas constitucionalmente relacionadas*

*ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório.* Uma vez apurada a contumácia da conduta, esta deverá ser reprimida, de forma rigorosa e exemplar, mediante sanções jurídicas que impeçam a continuidade das atividades do agente (interdição do estabelecimento, cassação de inscrição no cadastro de contribuintes), de sorte a preservar o Erário e o mercado, que tem na livre concorrência um de seus princípios fundamentais, como elo indissociável da livre iniciativa. Até porque o que a Constituição assegura é a liberdade de iniciativa para o desenvolvimento de atividade lícita, jamais a prática de atividades ilícitas.

Com base nessas premissas, o inciso III do art. 3º do projeto deixa claro que aos devedores eventuais e reiterados não se aplicam os critérios especiais de tributação nele previstos, quando não haja reflexos para o mercado; ao passo que o art. 4º permite a suspensão da inscrição cadastral do devedor reiterado cuja conduta prejudique a concorrência (inciso I, “d”) e a cassação da inscrição do devedor contumaz, caracterizado justamente quando identificada a prática de atividades ilícitas, desde que, em ambos os casos, seja respeitado o devido processo legal (inciso II).



SF18445.47464-95

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar e da Emenda nº 1, na forma da seguinte emenda substitutiva:

#### EMENDA Nº 2 – CAE (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017 – COMPLEMENTAR

*Regula o art. 146-A da Constituição Federal.*

**Art. 1º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§ 1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 3º.

§ 2º As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I - levantamento de preços coletados por entidades desvinculadas do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado.

II - estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor



SF1845.47464-95

dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3.º Na hipótese do inciso VII, ao fim do período de apuração do imposto será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I - pagará a diferença apurada, se positiva;

II - compensará com o pagamento devido no período de apuração seguinte.

§ 4.º O crédito acumulado por três ou mais meses poderá ser utilizado para abater o montante devido por estimativa, sem prejuízo do poder-dever do Fisco de verificar a veracidade e acuidade das apurações no prazo decadencial de lançamento.

**Art. 2º** Enquadram-se no campo de aplicação desta lei complementar os produtores, importadores e comerciantes de:

I - combustíveis e biocombustíveis;

II - cervejas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016;

III - cigarros que contenham tabaco;

IV - outros tipos de produtos, mediante requerimento de entidade representativa do setor ou de órgão com competência para defesa da concorrência, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido.

  
SF/18445.47464-95

b) haja indícios de desequilíbrio concorrencial causados pela inadimplência tributária.

Parágrafo único. Os procedimentos para aplicação do inciso IV serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I - publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento;

II - concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III - fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indicíários que justificam a medida;

IV - reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

**Art. 3º** Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

I - poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação;

II – deverão ser motivados, mediante demonstração dos efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como da necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais, quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial;



SF1845.47464-95

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, quando fundados nos incisos I, II e VII do art. 1º, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 4º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do art. 3º e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá determinar a alteração da situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado, para as seguintes modalidades:

I – suspensa, se caracterizadas e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

  
SF/18445.47464-95

c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração;

II – cancelada, quando se tratar de devedor contumaz, caracterizado na hipótese de inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributo, cumulada com qualquer uma das seguintes situações:

a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

c) evidências de que a pessoa jurídica participe de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais;

d) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

e) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

**Art. 5º** Ficam mantidos os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência desta Lei Complementar, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, observado o disposto no art. 3º, no que couber.

**Art. 6º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



SF1845.47464-95

---

16<sup>17</sup>

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

|||||  
SF/18445.47/64-95



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER (SF) Nº 100, DE 2018**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 - Complementar, da Senadora Ana Amélia, que Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

**PRESIDENTE:** Senador Tasso Jereissati

**RELATOR:** Senador Ricardo Ferraço

07 de Novembro de 2018



**Relatório de Registro de Presença****CAE, 07/11/2018 às 14h30 - 35ª, Extraordinária****Comissão de Assuntos Econômicos**

<b>MDB</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
RAIMUNDO LIRA	1. EDUARDO BRAGA	
ROBERTO REQUIÃO	2. ROMERO JUCÁ	<b>PRESENTE</b>
GARIBALDI ALVES FILHO	3. JOSÉ AMAURI	<b>PRESENTE</b>
ROSE DE FREITAS	4. WALDEMIR MOKA	
SIMONE TEBET	5. AIRTON SANDOVAL	<b>PRESENTE</b>
VALDIR RAUPP	6. DÁRIO BERGER	
FERNANDO BEZERRA COELHO	<b>PRESENTE</b>	

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
GLEISI HOFFMANN	1. GUARACY SILVEIRA	<b>PRESENTE</b>
HUMBERTO COSTA	2. FÁTIMA BEZERRA	
JORGE VIANA	3. PAULO PAIM	<b>PRESENTE</b>
JOSÉ PIMENTEL	4. REGINA SOUSA	
LINDBERGH FARIAZ	5. PAULO ROCHA	<b>PRESENTE</b>
ACIR GURGACZ	6. RANDOLFE RODRIGUES	

<b>Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
TASSO JEREISSATI	1. ATAÍDES OLIVEIRA	<b>PRESENTE</b>
RICARDO FERRAÇO	2. DALIRIO BEBER	<b>PRESENTE</b>
JOSÉ SERRA	3. FLEXA RIBEIRO	<b>PRESENTE</b>
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE	<b>PRESENTE</b>
JOSÉ AGRIPIÑO	5. MARIA DO CARMO ALVES	

<b>Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
OTTO ALENCAR	1. SÉRGIO PETECÃO	
OMAR AZIZ	2. JOSÉ MEDEIROS	
CIRO NOGUEIRA	3. GIVAGO TENÓRIO	<b>PRESENTE</b>

<b>Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PV, PSB, PCdoB, REDE, PPS, PODE)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
LÚCIA VÂNIA	1. VAGO	
LÍDICE DA MATA	2. CRISTOVAM BUARQUE	
VANESSA GRAZZIOTIN	3. VAGO	

<b>Bloco Moderador (PTC, PTB, PR, PRB)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
VICENTINHO ALVES	1. PEDRO CHAVES	<b>PRESENTE</b>
ARMANDO MONTEIRO	2. CÁSSIO CUNHA LIMA	<b>PRESENTE</b>
TELMÁRIO MOTA	3. CIDINHO SANTOS	<b>PRESENTE</b>



---

## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

WILDER MORAIS

WELLINGTON FAGUNDES

EDUARDO LOPES

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PLS 284/2017)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 2 – CAE (SUBSTITUTIVO).

07 de Novembro de 2018

Senador TASSO JEREISSATI

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017 (Complementar)

Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

**AUTORIA:** Senadora Ana Amélia (PP/RS)

**DESPACHO:** À Comissão de Assuntos Econômicos



Página da matéria

  
SF/17165.04136-53

## PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2017 – COMPLEMENTAR

Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

**Art. 1º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório;

 SF/17165.04136-53

**§1º** Enquadram-se no campo de aplicação desta lei complementar, especialmente os setores da atividade econômica em que:

a) o tributo seja componente relevante na composição de preços de produtos ou serviços;

b) a estrutura da cadeia de produção ou comercialização prejudique a eficiência do controle das diferentes formas de evasão fiscal.

**§2º** As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro preços obtidos por levantamento, ou através de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a média ponderada dos preços coletados, devendo os critérios para sua fixação e revisão ser previstos em lei do respectivo ente tributante;

**§3º** Na hipótese do inciso VII, ao fim do período, será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que pagará a diferença apurada, se positiva; caso contrário, a diferença será compensada com o pagamento referente ao período ou períodos imediatamente seguintes.

**Art. 2º** Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

I - poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza, gravidade dos atos que tenham ensejado a aplicação do regime especial de fiscalização;

II – deverão ser motivados, mediante demonstração dos efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como da necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los.

III – deverão observar as seguintes regras, nas hipóteses dos incisos I, II e VII do art. 1º:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a quinze dias, e assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

 SF/17165.04136-53

b) aplicação individual pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada;

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

IV – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

V – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada.

**Parágrafo único.** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso III deste artigo e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá determinar a alteração da situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado, para as seguintes modalidades:

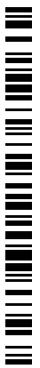
I – suspensa, enquanto não comprovada a cessão das causas de suspensão, nas hipóteses de:

a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvem as suas atividades;

c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) meses dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

  
SF/17165.04136-53

II – cancelada, em sendo constatadas:

- a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;
- b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;
- c) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;
- d) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

**Art. 4º** Ficam mantidos os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência desta Lei Complementar, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, observado o disposto no art. 2º, no que couber.

**Art. 5º.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

 SF/17165.04136-53

## JUSTIFICAÇÃO

O art. 146-A foi incluído no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 42, de 19/12/2003, como forma de permitir o controle, pelas Administrações Tributárias Federal, Estadual e Municipal, dos procedimentos de caráter tributário adotados pelos contribuintes que possam repercutir nos preços de produtos e serviços, desequilibrando o mercado.

De fato, há muito se observam práticas prejudiciais ao mercado como, por exemplo, adulteração de produtos, utilização abusiva de medidas judiciais para afastar a tributação, sonegação e o não pagamento sistemático de tributos. O tema é relevante, tendo em vista que afeta inúmeros setores da economia. Exemplifique-se com o de combustíveis. A utilização de liminares, por empresas detidas por “laranjas”, além de outros expedientes, provocou o ingresso no mercado de inúmeros “players” que se valeram de medidas aparentemente legais, mas cujo objetivo era ilícito: concorrer deslealmente no mercado. Mais recentemente, empresas têm se valido do não pagamento sistemático de tributos para fraudar a concorrência.

Como resultado das inúmeras práticas tendentes a evitar o pagamento de tributos devidos, que não raramente estão associadas a crimes como contrabando e falsificação, estima-se que, apenas nos setores de cigarros e combustíveis, sujeitos a cargas tributárias elevadas em comparação com outros produtos<sup>1</sup>, cerca de R\$ 8 bilhões sejam sonegados anualmente<sup>2</sup>. Com isso, perdem não apenas o Estado e a sociedade, mas também as empresas concorrentes que atuam regularmente e ficam em posição de

<sup>1</sup> A carga tributária do cigarro gira em torno de 80%; a da gasolina em torno de 53% (<http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/veja-o-quanto-voce-paga-de-imposto-1-14466-115735.shtml>).

<sup>2</sup> Fontes: ETCO – Instituto de Ética Concorrencial (<http://www.etco.org.br/destaque/crime-sem-fronteiras-em-reportagem-especial-revista-istoe-detalha-como-oper-a-o-contrabando-no-brasil/>) e SINDICOM – Sindicato dos Distribuidores de Combustíveis (<http://combustivellegal.com.br/denuncie/faq/>).

desvantagem competitiva frente àquelas que não pagam os tributos devidos. Há, efetivamente, casos em que o valor dos tributos supera a margem de lucro do produto, impossibilitando a competição entre pagadores e sonegadores.

Em matéria fiscal, a par de outros, deve ser considerado o princípio da neutralidade tributária concorrencial, segundo o qual não pode a lei prever, para situações similares, cargas impositivas diferentes. Também não pode a Administração Pública deixar de coibir práticas de natureza tributária que levem, no plano dos fatos, a distorções concorrentiais.

Ocorre que os meios tradicionais de controle fiscal têm se mostrado insuficientes para combater estruturas empresariais organizadas para sonegar tributos. E a adoção de medidas heterodoxas destinadas a forçar o pagamento de tributos tem sido questionada judicialmente, com amparo em antigas Súmulas do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup> que impedem a utilização das chamadas “sanções políticas”, isto é, meios coercitivos indiretos para a cobrança de tributos, mediante restrições ao livre desenvolvimento de atividade econômica.

Diante disso, o art. 146-A da Constituição Federal foi concebido para permitir a instituição de regimes especiais de tributação que impeçam a utilização de tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial.

Após a inclusão de tal dispositivo na Constituição e também em razão dele, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para admitir restrições à livre iniciativa, quando necessárias e adequadas (proporcionais) para proteger outros interesses legítimos como os dos que são atingidos em seu direito de concorrer em igualdade de condições.

<sup>3</sup> Súmula 70. “É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.” Súmula 323. “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.” Súmula 547. “Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.”

Com efeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar norma que impõe a regularidade fiscal como condição à manutenção do registro especial para a fabricação de cigarros, inclusive à luz do art. 146-A da Constituição Federal, assentou que: “*Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício da atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável.*” (RE 550.769/RJ, voto do Relator Ministro Joaquim Barbosa). A propósito pontuou o Ministro Ricardo Lewandowski que “...estamos diante de um caso absolutamente excepcional, estamos diante de uma macrodelinquência tributária reiterada.”

Ou seja, uma vez demonstrado que o mercado está sendo afetado gravemente, pode o Estado instituir sistemas especiais de fiscalização e arrecadação com o objetivo de coibir práticas abusivas de empresas que se formam com a única finalidade de não pagar tributos, no todo ou em parte, e com isso, obter vantagem concorrencial. Se assim ocorrer não se estará em face de exceção ao disposto nas súmulas comentadas e sim diante de sua inaplicabilidade ao caso, pois de sanção fiscal não se tratará.

As medidas tomadas para proteger a livre concorrência, entretanto, devem ser proporcionais. Justificam-se quando não houver meio menos gravoso de evitar as práticas mencionadas e desde que as medidas adotadas para coibi-las sejam as necessárias ao alcance dessa finalidade. Não podem, a esse pretexto, alcançar objetivos meramente arrecadatórios. Nesse contexto, é fundamental que a lei complementar de que trata o art. 146-A da Constituição Federal seja estruturada de modo a combater os desequilíbrios concorrenceis tributários, sem aumentar tributos.



SF/17165.04136-53

  
SF/17165.04136-53

Ressalte-se que a prática tem demonstrado que o instrumental de que dispõe atualmente o Poder Público para coibir práticas anticoncorrenciais não tem sido eficaz. Assim, no âmbito judicial, as execuções fiscais são propostas quando não há patrimônio a responder pelo débito. Demais medidas, como cautelares fiscais e outras também não tem surtido os efeitos desejados.

O que realmente pode impedir a proliferação dessas práticas ilícitas são as medidas administrativas tomadas tão logo elas surjam, de sorte a possibilitar a suspensão ou cancelamento da respectiva inscrição fiscal; a perda do registro para funcionamento, quando for o caso; a interdição do estabelecimento; a aplicação dos regimes especiais de fiscalização e arrecadação; e outros que se mostrem necessários.

Entretanto, até que a lei complementar referida venha a tratar do assunto, apenas a União tem competência para fazê-lo, conforme ressalvado na parte final do art. 146-A da Constituição. Isso se explica pela necessidade de uniformizar a legislação. Na ausência de lei complementar, cada um dos 27 Estados (incluindo o Distrito Federal) e dos 5570 Municípios poderia legislar de forma conflitante sobre o assunto no respectivo território.

Esse quadro de anomia é preocupante, pois impostos com o ICMS e o ISS são incluídos diretamente no preço de mercadorias e serviços, de modo que a sua eventual redução por parte de um competidor pode ter efeitos concorrenciais perversos e desorganizar o mercado.

Nesse contexto, o projeto que ora se apresenta busca definir os critérios especiais pagamento de tributos e prestação de informações cabíveis para prevenir desequilíbrios concorrenciais, bem como estabelecer limites e condições para a sua utilização, de forma a impedir o uso indiscriminado pelas autoridades fiscais, com fins meramente arrecadatórios.

Dessa maneira, não só a União, como também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar, no âmbito dos respectivos territórios, medidas eficazes dotadas de sólida fundamentação constitucional que as coloque a salvo de questionamentos jurídicos e manobras dilatórias por empresas inescrupulosas e, assim, lhes permita reforçar a capacidade de fiscalização e arrecadação tributária.

Diante do exposto, contamos com o apoio do Congresso Nacional para aperfeiçoar e aprovar esta matéria, fundamental para permitir o efetivo combate a estruturas empresarias que têm na inadimplência sistemática e consciente a sua principal vantagem concorrencial.

Sala das Sessões,

**Senadora Ana Amélia**  
(PP-RS)



## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- artigo 146-

- Emenda Constitucional nº 42, de 2003 - Reforma Tributária - 42/03

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2003;42>

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, do Senador Jean-Paul Prates, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) dois projetos de lei complementar que visam a **regular o art. 146-A** da Constituição Federal (CF), que tramitam em conjunto, por força da aprovação pelo Plenário do Senado Federal, em 14 de abril de 2023, do Requerimento nº 313, de iniciativa deste relator.

O primeiro deles, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia, foi desarquivado por decisão do Plenário desta Casa, que aprovou o Requerimento nº 277, de 2023, na sessão de 11 de abril de 2023.

Em síntese, o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, visa a dar eficácia ao art. 146-A da CF ao definir os critérios especiais de tributação que prevenirão desequilíbrios da concorrência. O projeto objetiva assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização, os chamados regimes especiais de controle e fiscalização de tributos, atualmente aplicados pela União e por muitos Estados.

O PLS prevê a aplicação do regime especial de fiscalização a todas as empresas de setor de atividade econômica ou então a pessoa jurídica específica no denominado “regime diferenciado”. Durante a vigência do regime

diferenciado, a empresa que descumprir as obrigações tributárias poderá, conforme a gravidade da conduta, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes **suspensa** ou, no caso de devedor contumaz, **cancelada**. Dessa maneira, será obrigada a parar suas atividades de comercialização, porque estará impedida, temporária ou definitivamente, de emitir nota fiscal eletrônica.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, foi aprovado em novembro de 2018 pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) na forma de substitutivo (Emenda nº 2-CAE). No mês seguinte, o projeto foi aprovado na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) mediante oito subemendas ao substitutivo da CAE (Subemendas nºs 1 a 8-CTFC à Emenda nº 2-CAE/CTFC). A CTFC voltou a aprovar o projeto na reunião de 28 de setembro de 2021, consolidando todas aquelas emendas na forma da **Emenda nº 3-CTFC** (substitutivo). Esse substitutivo da CTFC representa a versão final da tramitação do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no Senado Federal, até seu desarquivamento.

O segundo projeto de lei complementar, o PLP nº 164, de 2022, de autoria do Senador Jean Paul Prates, é derivado do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC. O PLP limita a sanção imposta pelo regime diferenciado à **suspensão** da inscrição no cadastro de contribuintes. O **cancelamento** deverá ser previsto em **lei específica** do ente tributante e será aplicado ao **devedor contumaz**, agora caracterizado por **critérios objetivos** previstos no PLP. Tratando-se de derivação, isto é, de complementação do PLS, será o PLP nº 164, de 2022, que descreveremos em pormenor a seguir.

O PLP nº 164, de 2022, relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados, em lei específica, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de coibir, tão logo surjam, práticas de inadimplemento tributário efetuadas pelas empresas que provoquem desequilíbrios da concorrência, sobretudo em setores altamente tributados, tais como combustíveis, bebidas e cigarros.

Entre os critérios que podem ser estabelecidos para assegurar o cumprimento de obrigações tributárias, são previstos (art. 2º, *caput*): controle especial do recolhimento do tributo; manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento da empresa; antecipação ou postergação do fato gerador e concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico.

O projeto prevê a aplicação do regime especial de fiscalização, oriundo da aplicação dos critérios especiais de tributação, a todas as empresas de setor de atividade econômica (art. 3º) ou então a pessoa jurídica específica no **regime diferenciado** (art. 4º, inciso VII). Durante a vigência do regime diferenciado (art. 5º), a empresa que incorrer em qualquer uma de **quatro** infrações de grau médio no cumprimento de obrigações tributárias poderá, respeitado o devido processo legal, ter **suspensa** sua inscrição no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado.

O art. 6º do PLP, que é a vultosa inovação em relação ao PLS, prevê que o **cancelamento** da inscrição e a vedação à fruição de benefícios fiscais, veiculados em lei específica, poderão ser aplicados, respeitado o devido processo legal, a pessoas físicas ou pessoas jurídicas que incorram em qualquer uma de **seis** situações graves listadas e, cumulativamente, sejam devedoras contumazes, caracterizadas mediante o enquadramento em **todas** as seguintes situações:

- a) falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de dozes meses;
- b) existência de débitos tributários inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:
  1. em montante fixado em lei do respectivo ente tributante, de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões, atualizáveis anualmente, excluídos os valores relacionados a penalidades decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias;
  2. que correspondam a mais de 30% do patrimônio conhecido da pessoa física ou da pessoa jurídica; e
- c) ausência de causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, de garantia idônea passível de execução pela Fazenda Pública, ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança.

O § 2º do art. 6º do PLP acresce norma especial de responsabilidade tributária, segundo a qual respondem solidariamente pelo

crédito tributário as pessoas físicas e pessoas jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

O art. 7º do PLP dispõe que a lei complementar resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor aduz, em síntese, que a ampliação do escopo do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, é necessária ante os danos ao Erário e à concorrência causados pelo considerável tempo previsto por aquele projeto até alcançar o devedor contumaz que atue em setores econômicos distintos dos expressamente arrolados no art. 3º da proposição. Nesse diapasão, sustenta que é preciso estabelecer critérios uniformes, claros e objetivos para distinguir entre o devedor contumaz e o devedor eventual ou reiterado.

Em 10 de maio de 2023, esta CCJ aprovou o Requerimento nº 10, de 2023, de autoria deste relator, aditado pelos Requerimentos nºs 2 e 3, de 2025, de autoria deste relator e do senador Ciro Nogueira, respectivamente, que determinou a realização de audiência pública destinada a instruir o PLP nº 164, de 2022.

Em 1º de abril de 2025, foi realizada a audiência pública supra que contou com a participação de representantes de órgãos públicos – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Ministério de Minas e Energia – e de entidades dos setores interessados na matéria, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás Natural (IBP), Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Ao PLP nº 164, de 2022, foram oferecidas as seguintes emendas:

- Emenda nº 1-CCJ, do senador Ciro Nogueira, que suprime os arts. 6º e 7º e altera a redação dos arts. 1º a 5º do PLP;
- Emenda nº 2-CCJ, do senador Sergio Moro, que altera os critérios para definição de devedores contumazes;

- Emendas n<sup>os</sup> 3 a 5-CCJ, do senador Weverton, que altera a redação do dos arts. 3º e 4º e do § 2º do art. 6º e acrescenta o § 5º ao art. 6º do PLP;
- Emenda n<sup>os</sup> 6 e 7-CCJ, do senador Alan Rick, que altera a redação do caput do art. 3º, inciso I do art. 4º e § 2º do art. 6º do PLP; e
- Emendas n<sup>os</sup> 8 e 9-CCJ, do senador Vanderlan Cardoso, que suprime o inciso III do art. 2º e altera o inciso II do art. 3º do PLP.

Ao PLS no 284, de 2017 – Complementar, foram apresentadas as acima mencionadas: Emenda nº 2-CAE/CTFC e Subemendas n<sup>os</sup> 1 a 8- CTFC à Emenda nº 2-CAE/CTFC, e Emenda nº 3-CTFC.

As duas proposições, que tramitam em conjunto, serão posteriormente apreciadas por CAE, CTFC e Plenário.

## II – ANÁLISE

### **Constitucionalidade, Juridicidade, Regimentalidade e Técnica Legislativa**

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

Segundo o art. 258 do RISF, o pressuposto para a tramitação em conjunto de duas ou mais proposições é a regulação da mesma matéria. É o que se verifica no caso sob exame, no qual os dois projetos visam a regular o art. 146-A da CF, sendo que o PLP nº 164, de 2022, avança na definição de critérios objetivos para a caracterização do devedor contumaz.

Os projetos coadunam-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 direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, inciso I; 48, inciso I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

A referência ao direito econômico se justifica porque o § 1º do art. 2º do PLP nº 164, de 2022, e o § 1º do art. 1º da Emenda nº 3-CTFC (substitutivo) veiculam norma de direito econômico, a qual define a extensão do mercado para fins de eventual análise pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Não perfilhamos, embora respeitemos, a opinião de Daniel Moreti, em sua obra “Regime especial de controle e fiscalização de tributos e a livre-concorrência” (São Paulo: Noeses, 2017, p. 176), no sentido de que é inconstitucional a edição de lei complementar nacional que, com fulcro no art. 146-A da CF, vise estabelecer mecanismos de repressão às condutas de agentes econômicos que, por meio de descumprimento à legislação tributária, supostamente violem ou causem desequilíbrio à concorrência.

A seu ver, as condutas praticadas pelos contribuintes no campo tributário, nos casos em que haja o simples inadimplemento de tributos (infrações tributárias não delituosas), ou nos casos de práticas sonegatórias ou fraudulentas (infrações tributárias delituosas), podem caracterizar infrações contra a ordem econômica, subsumíveis à Lei Antitruste (arts. 36 a 38 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011), podendo ser reprimidas pelo Cade.

Alinhamo-nos à visão de Hamilton Dias de Souza e de Tercio Sampaio Ferraz Jr., no sentido de que a lei complementar de que trata o art. 146-A visa prevenir desequilíbrios provocados pelo contribuinte e não os provocados pelo Fisco ou pela norma tributária. Se houver uma norma tributária que, em si, provoque desequilíbrio concorrencial tributário, ela será inconstitucional. Os critérios especiais têm a finalidade de neutralizar o papel do tributo na conquista do mercado por agentes econômicos, sem quebra de isonomia.

A divergência de opiniões tem origem na inserção do art. 146-A no Texto Constitucional, decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Esse dispositivo não constava da redação original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41, de 2003, enviada pelo Poder Executivo, tendo sido inserido no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, resultado de emenda aglutinativa substitutiva global de Plenário nº 27, que incorporava várias emendas apresentadas pelos deputados federais. Nenhuma dessas emendas, contudo, referia-se ao tema tratado pelo art. 146-A.

No Senado Federal, o dispositivo também mereceu pouca atenção. Foi aprovado em sua forma original, sem que tenha constado análise específica

de seu mérito no relatório apresentado perante esta CCJ. Dessa maneira, a partir dos documentos que instruíram a tramitação da PEC nº 41, de 2003, não é possível estabelecer com clareza a intenção do legislador.

Dessa maneira, como será adiante explicitado no mérito, consideramos **constitucionais** o PLP nº 164, de 2022, e o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC.

As proposições respeitam os princípios gerais de direito, logo não apresentam eiva de injuridicidade.

O PLP nº 164, de 2022, e o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma Emenda nº 3-CTFC, estão em conformidade com os ditames da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina o processo de elaboração das leis. Para evidenciar a articulação da proposição e evitar interpretações conflitantes, o **substitutivo** que apresentaremos ao final será dividido em capítulos.

## Mérito

Como já anotado, o PLP nº 164, de 2022, é derivação do PLS nº 284, de 2017 – Complementar. A complementação foi necessária ante a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão plenária de 18 de dezembro de 2019, que, no julgamento do Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* (RHC) nº 163.334/SC, ainda não transitado em julgado, fixou, por maioria, a seguinte tese:

“O contribuinte que, de forma contumaz e com dolo de apropriação, deixa de recolher o ICMS cobrado do adquirente da mercadoria ou serviço incide no tipo penal do art. 2º, II, da Lei nº 8.137/1990”.

Assim, o STF decidiu que é crime contra a ordem tributária declarar e não recolher o ICMS se o devedor for considerado contumaz. O acórdão, entretanto, não define o que caracteriza a contumácia. O PLP nº 164, de 2022, o faz de maneira objetiva e, por essa razão, será doravante examinado em pormenor.

O autor do PLP direcionou o escopo do art. 146-A da CF aos desequilíbrios concorrenciais provocados pelo contribuinte (“sujeito passivo”,

referido nos arts. 2º, incisos I e VII; 4º, inciso III; e 5º e 6º), deixando de fora os causados pelo Fisco ou pela norma tributária.

Também fez incidir os critérios especiais de tributação sobre os chamados tributos indiretos, em que o ônus do gravame é suportado pelo adquirente do produto ou serviço, afastando os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio (art. 4º, inciso V). Como se sabe, os principais tributos indiretos são: a) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual; b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal; c) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e e) Contribuição para o PIS/Pasep, os três últimos de competência da União. Sua unificação foi objeto da Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária), que paulatinamente substituirá essas espécies tributárias – à exceção do IPI – pelos novos Imposto sobre Bens e Serviços, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e Contribuição Social sobre Bens e Serviços, de competência da União.

Essas escolhas feitas pelo autor têm a nossa chancela. De fato, o art. 146-A da CF não se vocaciona ao controle de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo. Pela singela razão de que a instituição de tributos é matéria sujeita à edição de lei (ordinária) no âmbito da competência legislativa de cada ente político (art. 150, inciso I, da CF), sem prejuízo das normas regulamentares destinadas à sua fiel execução.

Assim, se houver desequilíbrio concorrencial motivado pela legislação, esta deverá ser alterada pelo órgão competente, ou submetida ao controle do Poder Judiciário. Uma lei complementar não pode corrigir eventuais inconsistências da lei de incidência tributária e respectivos atos executórios, sob pena de invasão de competência privativa do respectivo ente tributante.

De outro lado, não compete à lei complementar prevista no art. 146-A da CF fixar normas de indução tributária com a finalidade extrafiscal de estimular o contribuinte a adotar comportamento desejado pelo Poder Público. Seria o caso, por exemplo, da concessão de incentivo para quem realizar investimento em determinada região (por exemplo, na Zona Franca de Manaus).

Portanto, a premissa utilizada na elaboração do PLP nº 164, de 2022, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenenciais, parece ser a única compatível com a letra e o espírito do art. 146-A da CF.

Além disso, é preciso deixar claro que o combate aos devedores contumazes ultrapassa a questão meramente concorrencial, sendo verdadeira proteção à livre iniciativa, de modo que o projeto que estamos a relatar tem como seu fundamento constitucional não só o art. 146-A da Constituição, no que tange à proteção da concorrência, mas também o art. 146, III, b, da Carta Magna, que permite à Lei Complementar definir normas gerais em matéria tributária.

Não é necessário entrar na questão concorrencial para se dizer que alguém é devedor contumaz. O que se precisa é que seja alguém qualificado como tal, porque atua de forma ilícita no mercado. Na visão do Supremo Tribunal Federal, que esta matéria procura reproduzir, considera-se contumaz a inadimplência sistemática, verdadeiro *modus operandi* do empresário, seja para enriquecimento ilícito, para alisar a concorrência ou para financiar as próprias atividades.

Assim, condicionar a aplicação das medidas às atividades ou à demonstração de impacto sobre o mercado concorrencial, além de desnecessário, pode tornar ineficaz a atuação preventiva do fisco.

O PLP nº 164, de 2022, fornece a moldura dentro da qual a União e os entes subnacionais vão escolher, em lei específica, os critérios especiais de tributação que melhor reflitam sua legislação tributária e a concorrência no seu mercado.

Reconhecemos o esforço e parabenizamos a iniciativa dos autores do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, e do PLP nº 164, de 2022. Entendemos, todavia, que ainda há espaço para aperfeiçoamentos no texto da matéria, motivo pelo qual apresentamos substitutivo.

Conforme adiantado, para facilitar a interpretação da nova lei complementar, sugerimos a divisão do texto em capítulos.

O art. 1º do PLP nº 164, de 2022, com adaptação da redação, corresponderá ao **Capítulo I** (“Do Objeto”).

Os arts. 2º a 6º do PLP nº 164, de 2022, foram agrupados no **Capítulo II** do substitutivo, denominado “Critérios Especiais para o Adequado Cumprimento das Obrigações Tributárias”. Nesse Capítulo II, o substitutivo, que ora se apresenta, introduz alterações nos arts. 2º, 3º e 4º, abaixo anotadas.

Excluimos a exigência de instalação de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque, de que tratava o art. 2º, inciso III, do substitutivo apresentado em 19 de março de 2025. Essa exclusão visa a reduzir o ônus regulatório sobre os contribuintes, alinhando as práticas de fiscalização às reais necessidades e capacidades das empresas, promovendo um ambiente de negócios mais justo. Portanto, acolhemos a Emenda nº 8-CCJ.

Alteramos a redação do *caput* do art. 3º do PLP para restringir e esclarecer que somente serão alcançados pelos critérios especiais, previstos na lei complementar, os agentes econômicos considerados devedores contumazes, na forma do Capítulo III, aproximando as medidas das melhores práticas internacionais e das recomendações da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim, acolhemos a sugestão proposta nas Emendas nº 5 e 7-CCJ.

Além disso, as condições para que os órgãos competentes requeiram a aplicação dos critérios especiais incluem a exigência da prova de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária, e não mais somente indícios, consoante redação da alínea b do inciso IV do art. 3º do substitutivo.

Acrescemos ao inciso IV do *caput* do art. 3º do PLP “agência reguladora setorial”, tal como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), entre os órgãos e entidades legitimados a requerer a inclusão de outros produtos e serviços no campo de aplicação dos critérios especiais de tributação.

Apesar da louvável preocupação do senador Vanderlan Cardoso, de destacar a nocividade das bebidas alcóolicas, de modo a excluir a sujeição de sucos, extratos para sucos e água mineral à imposição de critérios especiais de tratamento tributário, temos que ressaltar que essa medida não importa em aumento de custos, mas se trata de uma questão de combate às más práticas

tributárias e concornciais, a que esse setor está sujeito. Desse modo, com todas as vências ao nobre par, não acolhemos a Emenda nº 9- CCJ.

Em relação aos sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do art. 2º do PLP e do substitutivo, identificamos três de natureza material, que são aqueles a interferir com os elementos estruturais da obrigação tributária, a saber: a) antecipação ou postergação do fato gerador (independentemente de substituição tributária); b) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico (monofasia também para o IPI e o ISS); e c) adoção de alíquota específica sobre preço do produto constante em pauta de valor mínimo.

Os outros três critérios especiais de tributação têm natureza formal, isto é, criam deveres instrumentais adicionais para acompanhamento específico de determinados contribuintes. Destes, são de aplicação individual ao sujeito passivo na forma de **regime diferenciado**, a saber: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa.

O art. 4º, inciso III, do PLP assegura a não aplicação dos critérios especiais de tributação ao **devedor eventual ou ao devedor reiterado cuja inadimplência não implique desequilíbrio concorrencial**. Esses dois tipos de devedor atuam licitamente no mercado e devem se submeter ao procedimento normal de cobrança de dívidas (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de certidão da dívida ativa etc.), não podendo sofrer qualquer restrição à liberdade de iniciativa tendente a forçá-los a cumprir as suas obrigações tributárias.

Na redação daquele inciso III do art. 4º, contudo, cremos dispensável sua parte final (“quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial”), porque o desequilíbrio concorrencial exige estudos econômicos para ser provado e é precipuamente provocado pelo devedor contumaz. Por essa razão, **suprimimos**, no substitutivo, **a parte final do inciso III do art. 4º** do PLP nº 164, de 2022.

Entretanto, na vigência do regime diferenciado, se a empresa incorrer em qualquer uma de quatro (incisos I a IV do *caput* do art. 5º) infrações de grau médio no cumprimento de obrigações tributárias, o art. 5º do PLP e do substitutivo autoriza que a autoridade administrativa do ente tributante, quando da aplicação individual dos acima citados três critérios especiais formais,

respeitado o devido processo legal, **suspenda** a inscrição da empresa no cadastro de contribuintes. Dessa maneira, será obrigada a parar temporariamente suas atividades de comercialização, porque estará impedida, enquanto perdurar a suspensão, de emitir nota fiscal eletrônica.

Independentemente de regime diferenciado, se a empresa ou a pessoa física for enquadrada em **qualquer uma** das cinco situações graves (que envolvem fraude, pessoas interpostas [“*laranjas*”], contrabando) listadas no *caput* do art. 8º do substitutivo e ainda for caracterizada como devedor contumaz, poderá, respeitado o devido processo legal, ter sua inscrição no cadastro do ente tributante **cancelada**, sem prejuízo das sanções impostas pela própria condição de devedor contumaz. Vemos, aqui, a via rápida (“*fast track*”) para alcançar o devedor contumaz, sem exigir sua prévia submissão ao regime diferenciado.

Como acima anotado, as situações graves que ensejam o cancelamento são listadas no *caput* do **art. 8º** do substitutivo, sendo que o novel inciso III aglutina as disposições dos incisos III e IV do *caput* do art. 6º do PLP original. O novel inciso III é especialmente voltado a organizações estruturadas para evitar a constituição ou cobrança dos créditos tributários, sendo o exemplo mais corriqueiro o de empresas “*noteiras*”, ardil por meio do qual se estruturam vários CNPJs fictícios para emissão de documentos fiscais “*frios*”.

A caracterização do devedor contumaz é objeto do **Capítulo III** do substitutivo, intitulado “Critérios para a Definição de Devedores Contumazes” e composto pelos arts. 6º a 10.

No **art. 6º** do substitutivo, o devedor contumaz continua a ser considerado aquele cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributos, consoante a magistral definição do tributarista Humberto Ávila. O substitutivo altera os critérios para caracterizar a inadimplência **reiterada e substancial** e propõe critérios específicos para a inadimplência **injustificada**.

Assim, de acordo com o § 1º do art. 6º do substitutivo, a inadimplência **reiterada e substancial** caracteriza-se pela existência de débitos em situação irregular por período igual ou superior a **um ano**:

I – em valor igual ou superior a R\$ 15 milhões;

**OU**

II – em montante superior a 30% do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1 milhão.

Para completar a caracterização do devedor contumaz, a inadimplência será considerada **injustificada** (§ 3º do art. 6º do substitutivo) quando não houver motivo plausível que a fundamente, cabendo ao devedor, **no âmbito do processo administrativo**, demonstrar os motivos que afastem a configuração da contumácia, mediante a comprovação **cumulativa** de:

I – circunstâncias externas relacionadas a:

a) dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

b) situações que envolvam estado de calamidade pública; e

II – comportamentos relacionados ao devedor:

a) consistência e veracidade nas informações cadastrais e na escrituração das obrigações acessórias;

b) apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

c) demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

d) demonstração de não ocorrência da prática de fraude à execução;

e) comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos débitos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor; e

f) não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em outra pessoa jurídica dissolvida irregularmente ou declarada inapta nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.

O piso de R\$ 15 milhões de valor de crédito tributário em situação irregular, que é considerado requisito para a caracterização do devedor contumaz (art. 6º, § 1º, inciso I, do substitutivo), equivale ao valor mínimo para considerar o contribuinte Grande Devedor para com a Fazenda Nacional (art. 4º, inciso I, da Portaria MF nº 253, de 9 de junho de 2014). No substitutivo, suprimimos: *i*) no cômputo desse valor, a exclusão das penalidades decorrentes

do descumprimento de obrigações acessórias; e *ii*) a previsão de correção anual pela variação da taxa Selic.

No substitutivo, o prazo de duração da situação irregular é trocado para igual ou superior a **um ano** (parte final do § 1º do art. 6º). A anterior previsão de prazos variados, consecutivos ou alternados, tornaria a redação demasiado complexa, uma vez que haverá tributos de apuração mensal, trimestral e anual, sendo que, para cada uma dessas hipóteses, deveria existir uma regra própria.

Também mudamos, no substitutivo, a grandeza que, excedida em 30%, configura uma das situações alternativas caracterizadoras da inadimplência reiterada e substancial (a outra é a ultrapassagem do piso de R\$ 15 milhões de dívida em situação irregular por um ano). Assim, o inciso II do § 1º do art. 6º do substitutivo considera reiterada e substancial a inadimplência em montante superior a 30% do **faturamento** do ano anterior (em vez da anterior previsão de 30% do patrimônio conhecido), desde que o valor da dívida inadimplida seja igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Isso porque, a depender do segmento econômico, do *modus operandi* do devedor ou do volume de arrecadação do ente tributante, é possível que, até o atingimento da cifra de R\$15 milhões, o devedor já tenha causado impactos deletérios ao mercado.

No substitutivo, suprimimos o § 2º do art. 6º do PLP, que acresce norma especial de responsabilidade tributária, em adição ao que já prevê o art. 135 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966). Esse § 2º excluído diz que respondem solidariamente pelo crédito tributário as pessoas físicas e jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

O § 2º do art. 6º do substitutivo acolhe a redação sugerida nas Emendas nºs 3 e 6-CCJ, para considerar irregular o crédito tributário quando ausente garantia integral e idônea, causa suspensiva da exigibilidade ou fundamento jurídico relevante.

Para garantir a proteção dos contribuintes idôneos e seu direito ao devido processo legal, especialmente o direito de impugnar as decisões administrativas, acolhemos também a redação proposta na Emenda nº 4-CCJ, para poder deduzir do montante dos créditos tributários, sujeitos a qualificar o sujeito passivo em devedor contumaz, os valores referentes aos créditos

tributários embasados em controvérsia jurídica relevante e disseminada de que trata a Lei de Transações Tributárias e o Código de Processo Civil, na forma do § 4º do art. 6º do substitutivo que ao fim se apresenta.

O art. 7º do substitutivo amplia as medidas sancionatórias ao devedor contumaz que não está envolvido nas cinco situações graves listadas no art. 8º do substitutivo. Ao impedimento de fruição de quaisquer benefícios fiscais (art. 6º do PLP original), agregamos impedimento de formalização de vínculos com a Administração Pública. O devedor contumaz poderá também ser alvo de provação da entidade pública competente para nele decretar intervenção, liquidação extrajudicial, ajuizamento de insolvência civil ou de pedido de falência, independentemente do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 73 e 94 da Lei de Falências e Recuperação Judicial (Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005). Vale observar que são restrições que se aproximam bastante daquelas previstas no § 3º do art. 195 da CF.

Na oportunidade, acrescentamos o parágrafo único ao art. 7º do substitutivo para esclarecer que as penalidades ao devedor contumaz que presta serviço público essencial somente se aplicarão nos novos processos licitatórios ou novos vínculos com a Administração Pública.

O art. 9º do substitutivo reproduz as condicionantes mínimas do processo administrativo que almeja enquadrar o devedor contumaz já assentadas nos incisos II, III e IV do parágrafo único do art. 3º do PLP original e do substitutivo. No § 1º ao citado art. 9º, propomos a aplicação subsidiária do rito estabelecido na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

No § 2º do citado art. 9º, alvitramos a previsão de que o processo administrativo abranja devedores relacionados entre si, uma vez que é comum a identidade de procedimentos adotados por empresas do mesmo grupo econômico ou mesmo a confusão patrimonial ou operacional entre as diversas pessoas físicas ou jurídicas.

No § 3º do mesmo art. 9º, propomos que a regulamentação do processo administrativo em âmbito federal se dê por meio de Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), dispensando a necessidade de elaboração de lei específica, uma vez que as balizas se encontram assentadas no próprio art. 9º.

O art. 10 do substitutivo reproduz o § 4º do art. 6º do PLP original, para prever a possibilidade de o devedor regularizar sua situação fiscal e, assim, rever as restrições eventualmente aplicadas.

Em relação ao relatório lido na semana passada, após ouvir os representantes do setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, entendemos ser adequada a exclusão do **Capítulo IV** do substitutivo apresentado na reunião do dia 19 de março de 2025, intitulado “Disposições Específicas para a Indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis” e composto pelos arts. 11 e 12.

A exclusão do referido capítulo evita a sobreposição de controles e garante maior segurança jurídica ao manter o foco da proposição na uniformização do tratamento dos devedores contumazes em âmbito nacional, independentemente do setor econômico.

No novo **Capítulo IV**, intitulado “Das Disposições Finais”, o art. 11 do substitutivo impede que o devedor contumaz — assim reconhecido em decisão administrativa definitiva — que incorra nas práticas graves listadas no art. 8º tenha acesso à transação no âmbito federal, regulada pela Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, salvo revisão judicial.

O art. 12 do substitutivo, tal qual o art. 7º do PLP original, prevê que a lei complementar em que se converter o substitutivo entrará em vigor na data de sua publicação.

Quanto à Emenda nº 1-CCJ, apresentada pelo senador Ciro Nogueira, opinamos pelo seu não-acatamento. A emenda é ampla e altera substancialmente o PLP nº 164, de 2022, de modo que entendemos que a maior parte de suas disposições já foram tratadas de forma detalhada no substitutivo apresentado neste relatório.

Quanto à Emenda nº 2-CCJ, apresentada pelo senador Sergio Moro, também opinamos pelo não-acatamento. A emenda propõe ajustes nos critérios objetivos para caracterização do devedor contumaz, exigindo que o montante dos débitos tributários considerados corresponda **apenas ao valor principal**, desconsiderando juros e multas, e que este valor supere 100% do ativo total informado no último balanço patrimonial registrado. Além disso, prevê a comprovação **alternativa**, e não cumulativa, das circunstâncias externas ou internas para afastar a configuração da inadimplência injustificada.

Entendemos que o texto do substitutivo apresentado ao final oferece solução normativa mais adequada ao propósito do PLP nº 164, de 2022. Ao incluir os juros e multas na apuração dos débitos tributários e adotar como parâmetro o faturamento anual da pessoa jurídica, o substitutivo assegura maior eficácia no enfrentamento de práticas anticoncorrenciais decorrentes da inadimplência tributária. Ademais, a exigência cumulativa na comprovação das circunstâncias justificadoras da inadimplência oferece maior segurança jurídica e robustez ao processo administrativo fiscal.

Ao fim, sendo o PLP nº 164, de 2022, uma versão aperfeiçoada do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC, a prejudicialidade deste último, por força de regras meramente processuais do trâmite legislativo, em nada afetará o seu intento.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLP nº 164, de 2022, e do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC, e, no mérito, pela **aprovação** do PLP nº 164, de 2022, na forma do substitutivo abaixo, pelo acolhimento das Emendas nºs 3-CCJ, 4-CCJ, 5-CCJ, 6-CCJ, 7-CCJ e 8-CCJ e pela rejeição das Emendas nºs 1-CCJ, 2-CCJ e 9-CCJ (Sen. Vanderlan), e por declarar prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

### **EMENDA Nº – CCJ (Substitutivo)**

### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 164, DE 2022**

Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para o adequado cumprimento das obrigações tributárias e para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, e altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## CAPÍTULO I DO OBJETO

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para o estabelecimento de critérios para o adequado cumprimento das obrigações tributárias e normas gerais para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal, e de aprimorar a cobrança de créditos tributários.

## CAPÍTULO II DOS CRITÉRIOS ESPECIAIS PARA O ADEQUADO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS

**Art. 2º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – antecipação ou postergação do fato gerador;

IV – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

V – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VI – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§ 1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 4º desta Lei Complementar.

§ 2º As alíquotas previstas no inciso VI do *caput* deste artigo adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3º Na hipótese do inciso VII do *caput* deste artigo, ao fim do período de apuração do tributo será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte.

§ 4º O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º deste artigo, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.

**Art. 3º** Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes, nos termos do Capítulo III desta Lei, e que realizem transações com:

I – combustíveis e biocombustíveis;

II – bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022;

III – cigarros que contenham tabaco;

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência, da agência reguladora setorial ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido;

b) haja prova de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária.

*Parágrafo único.* Os procedimentos para aplicação do inciso IV do *caput* deste artigo serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso IV do *caput* deste artigo;

II – concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida; e

IV – reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

**Art. 4º** Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação ao contribuinte devedor contumaz;

II – deverão ser motivados, mediante a apresentação de estudo econômico que demonstre os efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como a necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los, observando-se, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 3º desta Lei Complementar, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais;

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 5º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do *caput* do art. 4º desta Lei Complementar e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá alterar para

suspensa a situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado se caracterizada e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

I – negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

II – negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

III – realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

IV – persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

### **CAPÍTULO III**

### **DOS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DE DEVEDORES**

### **CONTUMAZES**

**Art. 6º** Para os fins desta Lei Complementar, considera-se devedor contumaz aquele cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada, de tributos.

#### **§ 1º Considera-se inadimplência**

I - reiterada, a falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de doze meses; e

II – substancial, a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:

a) de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais); ou

b) em montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

III - injustificada, a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos, em situação irregular por período igual ou superior a um ano, sem que seja demonstrada pelo sujeito passivo a existência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:

a) Dispensabilidade do pagamento, em razão de:

1. Causa suspensiva da exigibilidade ou garantia idônea do crédito tributário, nos termos do arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

2. Inexigibilidade da prestação de garantia para a discussão judicial do crédito tributário, nos casos previstos na legislação;

3. Disseminada controvérsia jurídica a respeito da legitimidade do crédito tributário, em âmbito administrativo ou judicial; ou

4. Fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

b) circunstâncias externas relacionadas a:

1. dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

2. situações que envolvam estado de calamidade pública; e

c) comportamentos relacionados ao devedor:

1. apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

2. demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

3. comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos débitos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor, exceto, nesta última hipótese, se a atividade for inerente ao objeto social do sujeito passivo;

4. não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em duas ou mais pessoas jurídicas dissolvidas irregularmente ou declaradas inaptas nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.

§ 2º A caracterização de sujeito passivo como devedor deverá ser motivada, com indicação precisa dos elementos de fato que demonstram a presença dos requisitos do §1º deste artigo, observado o devido processo legal, na forma da lei.

**Art. 7º** O devedor contumaz poderá sofrer, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas:

I – impedimento de fruição de quaisquer benefícios fiscais, inclusive a concessão de remissão ou de anistia e de utilização de créditos de prejuízo fiscal ou de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSL para a apuração ou quitação de tributos;

II – impedimento de formalização de vínculos, a qualquer título, com a Administração Pública como autorização, licença, habilitação, concessão de exploração ou outorga de direitos; e

III – provação da entidade pública competente para decretar intervenção, liquidação extrajudicial ou outros instrumentos congêneres, ou ajuizamento de insolvência civil ou de pedido de falência contra o devedor, independentemente do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 73 e 94 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

Parágrafo único. Nos casos em que o sujeito passivo considerado devedor contumaz preste serviço público essencial, nos termos do art. 10, da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, ou opere infraestruturas críticas, nos termos do Decreto n. 9.573, de 22 de janeiro de 2018, o disposto no inciso II do *caput* não se aplicará aos contratos e aos vínculos, a qualquer título, vigentes, sendo a penalidade prevista aplicável apenas a participação em novos processos licitatórios ou de formalização de novos vínculos, a qualquer título.

**Art. 8º** Sem prejuízo das medidas previstas no art. 7º desta Lei Complementar, poderá ser cancelada a inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente tributante, quando o devedor contumaz:

I – tiver sido constituído ou for utilizado, segundo evidências, para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

II – declarar ser gerida, dirigida ou administrada por interpostas pessoas, que não desempenhem de fato estas funções;

III – tiver participado, segundo evidências, de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais, inclusive por meio de emissão de documentos fiscais que relatem operações fictícias ou cessão de créditos inexistentes ou de terceiros;

IV – produzir, comercializar ou armazenar mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e

V – utilizar como insumo, comercializar ou armazenar mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

**Art. 9º** Os entes tributantes, no âmbito de suas competências, editarão os atos necessários à regulamentação do processo administrativo de que trata este Capítulo, com observância às seguintes garantias, no mínimo:

I – concessão de prazo de trinta dias para exercício do direito de defesa pelo interessado;

II – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato e de prova que justificam a medida;

III – possibilidade de recurso, no prazo de quinze dias, com efeito suspensivo; e

IV – revisão das medidas adotadas se os débitos que as motivaram forem extintos, suspensos ou caso seja apresentada garantia integral e idônea, desde que inexistentes outros débitos exigíveis.

§ 1º Aplica-se, subsidiariamente, o rito estabelecido na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 2º O processo administrativo de que trata este artigo poderá abranger vários devedores relacionados entre si, assegurada a análise individualizada do preenchimento dos requisitos previstos neste Capítulo.

§ 3º No âmbito federal, a regulamentação de que trata o *caput* deste artigo será definida em Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

**Art. 10.** Na hipótese de pagamento ou de negociação das dívidas pelo devedor o procedimento será:

I – encerrado, se houver pagamento integral das dívidas; ou

II – suspenso, se houver negociação integral das dívidas e regular adimplemento das parcelas devidas.

## **CAPÍTULO IV**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 11.** Ressalvada revisão judicial, os devedores contumazes enquadrados no art. 8º desta Lei Complementar, por decisão administrativa definitiva, ficarão sujeitos às sanções previstas na lei penal e à vedação prevista no art. 5º da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

**Art. 12.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## COMPLEMENTO DE VOTO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal*; e sobre o Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, do Senador Jean-Paul Prates, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÉGO**

### I – RELATÓRIO

Na 5<sup>a</sup> Reunião Extraordinária desta Comissão, realizada no último dia 2 de abril, oferecemos nosso relatório aos Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, e Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2022. Na forma do relatório proposto, foi apresentado substitutivo ao PLP nº 164, de 2022.

Na sequência, a Presidência da Comissão concedeu vista coletiva aos Senadores nos termos do art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Desde então, foram apresentadas as Emendas nºs 10 a 15-CCJ, de autoria do Senador Mecias de Jesus, e 16-CCJ, do Senador Jader Barbalho, as quais analisamos a seguir.

### II – ANÁLISE

A Emenda nº 10-CCJ possui objetivo semelhante ao da Emenda nº 4-CCJ, já acolhida parcialmente. Especificamente, enuncia que do total de créditos tributários considerados para identificar o devedor contumaz, serão deduzidos (i) os saldos de parcelamentos e de acordos de transação tributária

que estejam adimplentes; (ii) os valores empenhados, liquidados e vencidos, porém não efetivamente pagos, decorrentes de compras governamentais; e (iii) os valores correspondentes a créditos líquidos e certos relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) que originalmente são próprios do sujeito passivo em face da União e que foram reconhecidos em decisão judicial transitada em julgado que já defina o montante a ser restituído. A proposta é parcialmente adequada e, neste ponto, já está contemplada. Isto porque os débitos do contribuinte relativos a valores parcelados e transacionados estão regulares, nos termos dos arts. 151, VI, e 156, III, do Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966). Todavia, as demais hipóteses não se justificam, pois são créditos de titularidade do sujeito passivo que não necessariamente serão utilizados para pagamento de seus débitos.

A Emenda nº 11-CCJ determina que não será caracterizado devedor contumaz o sujeito passivo que (i) tiver deferido, pelo Poder Judiciário, o processamento da sua recuperação judicial; (ii) tiver capacidade de adimplemento; ou (iii) houver liquidado nos últimos 10 (dez) anos valores superiores ao principal de seu débito, excluídos, juros e multas. Entendemos que a sugestão, na parte da recuperação judicial, contraria o texto atual do substitutivo (art. 7º, III) e não se justifica. As demais também não devem ser acatadas, pois a não caracterização como devedor contumaz vai além da simples capacidade de pagamento, haja vista que este, muitas vezes, usa a inadimplência como estratégia negocial.

A Emenda nº 12-CCJ insere a expressão “de que trata o art. 6º desta Lei Complementar” para qualificar o contribuinte, nos arts. 1º e 2º. Ou seja, restringe a aplicação das disposições da proposição aos devedores classificados como contumazes. A sugestão, tal qual aquela contida nas Emendas nºs 5 e 7-CCJ, foca a aplicação dos regimes diferenciados de tributação aos devedores contumazes. A medida gera segurança jurídica e merece acolhimento.

A Emenda nº 13-CCJ, em sentido semelhante, insere a expressão “com reiterado comportamento desconforme” para qualificar o contribuinte, nos arts. 1º e 2º. Além de restringir o escopo de aplicação dos critérios especiais, a proposta traz um novo conceito qualificador, que não é tratado no PLP, razão pela qual fica descolado e gera insegurança jurídica.

A Emenda nº 14-CCJ pretende descontar juros e multas dos créditos tributários, para fins de caracterização do devedor contumaz, nos

termos do art. 6º do PLP. Entendemos que o crédito tributário deve ser considerado como um todo, para fins de identificação do devedor contumaz, como se extrai do art. 113, § 1º, do CTN, razão pela qual rejeitamos a emenda.

A Emenda nº 15-CCJ também retira a incidência de juros e multa dos créditos tributários, para identificação da inadimplência substancial, que consideramos inapropriada. Ademais, cumula os critérios do art. 8º do substitutivo com os do art. 6º, para identificação do devedor contumaz, medida que acreditamos inadequada. De fato, as ações indicadas no art. 8º dependem, para sua apuração, de investigação mais aprofundada, que é importante para justificar o cancelamento das atividades do devedor contumaz que pratica fraude ou crime, mas não para sua caracterização.

A Emenda nº 16-CCJ insere no art. 3º, *caput*, do PLP um novo setor para aplicação de critério especial de tributação, qual seja, mineração. Segundo explica o autor, de acordo com auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), o setor mineral tem sonegado fatia considerável da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Cfem), conhecida como royalties da mineração; e também há questões relacionadas à evasão da taxa anual por hectare (TAH), embora em menor escala. A questão é relevante, mas, requer maiores estudos que não aconselham a sua inclusão na proposição neste momento. E há a possibilidade, prevista na proposição, de aplicação dos critérios especiais de tributação a outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência, da agência reguladora setorial ou ainda por iniciativa da administração tributária, desde que cumpridos os requisitos legais. Outrossim, recordamos que a Cfem não é espécie tributária (art. 20, § 1º, da Constituição Federal), foco do PLP.

Analisadas as novas emendas apresentadas, cabe reforçar um aspecto essencial do PLP, qual seja, ele trata de dois assuntos que, embora correlatos, têm objetivos e fundamentos específicos diversos.

O primeiro dirige-se à fixação de critérios especiais pelos entes federados, para garantir o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. A base constitucional para tanto é o art. 146-A da Constituição Federal (CF).

O segundo refere-se à fixação de critérios para a definição do devedor contumaz, que tem seu amparo constitucional no art. 146, III, ao

atribuir competência à lei complementar para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.

O intuito do PLP, portanto, é gerar segurança jurídica, de forma que haja unicidade mínima das legislações específicas sobre esses temas quando editadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Não por outro motivo propomos, no substitutivo, a divisão dessas matérias do PLP em capítulos diferentes (II e III). Para reforçar esse aspecto, que, nos parece, ainda tem proporcionado alguma desinformação, estamos aperfeiçoando, neste Complemento de Voto, também com apoio de emendas, os textos da ementa e dos arts. 1º e 2º do substitutivo, principalmente para deixar claro que os critérios especiais de tributação se aplicam ao devedor contumaz e não a qualquer sujeito passivo, e com o intuito de prevenir desequilíbrios concorrenciais. Também efetuamos algumas modificações formais no projeto, para melhorar a ordem lógica.

A Emenda nº 2-CCJ, que havia sido rejeitada no relatório anterior, foi parcialmente acolhida na parte que trata das razões que afastam a inadimplência injustificada, que deixam de ser cumulativas e passam a ser alternativas.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLP nº 164, de 2022, e do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC, e, no mérito, pela **aprovação** do PLP nº 164, de 2022, e pelo acolhimento total ou parcial das Emendas nºs 2-CCJ, 3-CCJ, 4-CCJ, 5-CCJ, 6-CCJ, 7-CCJ, 8-CCJ, 10-CCJ, 12-CCJ na forma do substitutivo abaixo, pela rejeição das demais emendas, e por declarar prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

#### **EMENDA Nº – CCJ (Substitutivo)**

#### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 164, DE 2022**

Estabelece normas gerais para a fixação de critérios especiais de tributação para garantir o adequado cumprimento das obrigações tributárias, com o

objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal, e para a identificação e o controle de devedores contumazes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## **CAPÍTULO I DO OBJETO**

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para o estabelecimento de critérios especiais de tributação para garantir o adequado cumprimento das obrigações tributárias, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal, e normas gerais para a identificação e o controle de devedores contumazes.

## **CAPÍTULO II DOS CRITÉRIOS ESPECIAIS PARA O ADEQUADO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS**

**Art. 2º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para garantir o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória por parte dos devedores contumazes de que trata o art. 6º desta Lei Complementar, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – antecipação ou postergação do fato gerador;

IV – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

V – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VI – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§ 1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 4º desta Lei Complementar.

§ 2º As alíquotas previstas no inciso V do *caput* deste artigo adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3º Na hipótese do inciso VI do *caput* deste artigo, ao fim do período de apuração do tributo será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte.

§ 4º O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º deste artigo, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.

**Art. 3º** Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta Lei Complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes nos termos do art. 6º desta Lei Complementar, e que realizem transações com:

I – combustíveis e biocombustíveis;

II – bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022;

III – cigarros que contenham tabaco;

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência, da agência reguladora setorial ou ainda por iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto sobre a renda apurado com base no lucro presumido;

b) haja prova de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária.

*Parágrafo único.* Os procedimentos para aplicação do inciso IV do *caput* deste artigo serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas “a” e “b” do inciso IV do *caput* deste artigo;

II – concessão de prazo, não inferior a 30 (trinta dias), para manifestação de qualquer interessado;

III – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida; e

IV – reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

**Art. 4º** Os critérios especiais previstos no art. 2º desta Lei Complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação ao contribuinte devedor contumaz;

II – deverão ser motivados, mediante a apresentação de estudo econômico que demonstre os efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como a necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los, observando-se, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 3º desta Lei Complementar, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais;

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a 30 (trinta) dias, e assegurada a interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até 90 (noventa) dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até 12 (doze) meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 5º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do *caput* do art. 4º desta Lei Complementar e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá alterar para suspensa a situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado se caracterizada e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

I – negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

II – negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

III – realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

IV – persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

### **CAPÍTULO III**

### **DOS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DE DEVEDORES CONTUMAZES**

**Art. 6º** Para os fins desta Lei Complementar, considera-se devedor contumaz o sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributos.

§ 1º Considera-se inadimplência reiterada a falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de doze meses.

§ 2º Considera-se inadimplência substancial a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:

I – de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais); ou

II – em montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

§ 3º Considera-se inadimplência injustificada a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos, em situação irregular por período igual ou superior a um ano, sem que seja demonstrada pelo sujeito passivo a existência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:

I – existência de garantia integral e idônea ou de causa suspensiva da exigibilidade, observado o disposto nos arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

II – inexigibilidade da prestação de garantia para a discussão judicial do crédito tributário, nos casos previstos na legislação;

III – existência de controvérsia jurídica relevante e disseminada, conforme art. 16 da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020;

IV – afetação da matéria objeto do crédito tributário para julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial repetitivos, a que se refere o art. 1.036 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

V – fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça;

VI – circunstâncias externas relacionadas a:

a) dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

b) situações que envolvam estado de calamidade pública;

VII – comportamentos relacionados ao devedor:

a) apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

b) demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

c) comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos créditos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor, exceto, nesta última hipótese, se a atividade for inerente ao objeto social do sujeito passivo;

d) não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em duas ou mais pessoas jurídicas dissolvidas irregularmente ou declaradas inaptas nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.

§ 4º A caracterização de sujeito passivo como devedor deverá ser motivada, com indicação precisa dos elementos de fato que demonstram a presença dos requisitos dos §§ 1º a 3º deste artigo, observado o devido processo legal, na forma da lei.

**Art. 7º** O devedor contumaz poderá sofrer, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas:

I – impedimento de fruição de quaisquer benefícios fiscais, inclusive a concessão de remissão ou de anistia e de utilização de créditos de prejuízo fiscal ou de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para a apuração ou quitação de tributos;

II – impedimento de formalização de vínculos, a qualquer título, com a Administração Pública como autorização, licença, habilitação, concessão de exploração ou outorga de direitos; e

III – provocação da entidade pública competente para decretar intervenção, liquidação extrajudicial ou outros instrumentos congêneres, ou ajuizamento de insolvência civil ou de pedido de falência contra o devedor, independentemente do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 73 e 94 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

*Parágrafo único.* Nos casos em que o sujeito passivo considerado devedor contumaz preste serviço público essencial, nos termos do art. 10 da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, ou opere infraestruturas críticas, nos termos do Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018, o disposto no inciso II do *caput* deste artigo não se aplicará aos contratos e aos vínculos, a qualquer título, vigentes, sendo a penalidade prevista aplicável, apenas, em relação à participação em novos processos licitatórios ou à formalização de novos vínculos, a qualquer título.

**Art. 8º** Sem prejuízo das medidas previstas no art. 7º desta Lei Complementar, poderá ser cancelada a inscrição do sujeito passivo caracterizado como devedor contumaz no cadastro de contribuintes do respectivo ente tributante, quando:

I – tiver sido constituído ou for utilizado, segundo evidências, para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

II – declarar ser gerida, dirigida ou administrada por interpostas pessoas, que não desempenhem de fato estas funções;

III – tiver participado, segundo evidências, de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais, inclusive por meio de emissão de documentos fiscais que relatem operações fictícias ou cessão de créditos inexistentes ou de terceiros;

IV – produzir, comercializar ou armazenar mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; ou

V – utilizar como insumo, comercializar ou armazenar mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

**Art. 9º** Os entes tributantes, no âmbito de suas competências, editarão os atos necessários à regulamentação do processo administrativo de que trata este Capítulo, com observância às seguintes garantias, no mínimo:

I – concessão de prazo de 30 (trinta) dias para exercício do direito de defesa pelo interessado;

II – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato e de prova que justificam a medida;

III – possibilidade de recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, com efeito suspensivo; e

IV – revisão das medidas adotadas se os débitos que as motivaram forem extintos, suspensos ou caso seja apresentada garantia integral e idônea, desde que inexistentes outros débitos exigíveis.

§ 1º Aplica-se, subsidiariamente, o rito estabelecido na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 2º O processo administrativo de que trata este artigo poderá abranger vários devedores relacionados entre si, assegurada a análise individualizada do preenchimento dos requisitos previstos neste Capítulo.

§ 3º No âmbito federal, a regulamentação de que trata o *caput* deste artigo será definida em Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

**Art. 10.** Na hipótese de pagamento ou de negociação das dívidas pelo devedor o procedimento será:

I – encerrado, se houver pagamento integral das dívidas; ou

II – suspenso, se houver negociação integral das dívidas e regular adimplemento das parcelas devidas.

## **CAPÍTULO IV**

## **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 11.** O sujeito passivo considerado devedor contumaz, nos termos do Capítulo III desta Lei Complementar, por decisão administrativa definitiva, ficará sujeito às sanções previstas na legislação penal e à vedação prevista no inciso III do art. 5º da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

**Art. 12.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 164, DE 2022

Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.

**AUTORIA:** Senador Jean Paul Prates (PT/RN)



Página da matéria

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2022

Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.

SF/22616.69795-23

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.

**Art. 2º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

**§ 1º** O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 4º.

**§ 2º** As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

**§ 3º** Na hipótese do inciso VII, ao fim do período de apuração do tributo será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte.

**§ 4º** O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.

**Art. 3º** Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

I – combustíveis e biocombustíveis;

II - bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022;

III – cigarros que contenham tabaco;

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da

SF/22616.69795-23



SF/22616.69795-23

concorrência ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido;

b) haja indícios de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária.

**Parágrafo único.** Os procedimentos para aplicação do inciso IV serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas a e b do inciso IV;

II – concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida;

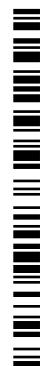
IV – reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

#### **Art. 4º** Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação a, excetuado o disposto no inciso VII deste artigo, todo o setor de atividade econômica;

II – deverão ser motivados, mediante a apresentação de estudo econômico que demonstre os efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como a necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los, observando-se, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 3º, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais, quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial;



SF/22616.69795-23

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, quando fundados nos incisos I, II e VII do art. 2º, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 5º.** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do artigo 4º e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá alterar para suspensa a situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado se caracterizada e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

I - negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

II - negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

III - realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

IV - persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

**Art. 6º** Lei específica poderá prever o cancelamento da inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente tributante e vedar a fruição de quaisquer benefícios fiscais, quando se tratar de devedor contumaz, caracterizado na hipótese de inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributo, cumulada com qualquer uma das seguintes situações:



SF/22616.69795-23

I – indícios de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

II – indícios de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

III – indícios de que a pessoa jurídica participe de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais;

IV – indícios de que a pessoa física, devedora principal ou corresponsável, deliberadamente oculta bens, receitas ou direitos, com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais, inclusive por parte de pessoa jurídica da qual seja sócia, acionista ou administradora, ostensiva ou oculta;

V – produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

VI – utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

§1º. Considera-se inadimplência reiterada, substancial e injustificada, cumulativamente:

I – a falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de doze meses;

II – a existência de débitos tributários inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:

a) em montante fixado em lei do respectivo ente tributante, de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), atualizáveis anualmente, a partir do primeiro dia do ano seguinte à publicação desta lei complementar, pelo índice utilizado para a cobrança de créditos tributários da União, excluídos os valores relacionados a penalidades decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias; e

b) que correspondam a mais de 30% do patrimônio conhecido do sujeito passivo, assim entendido o valor dos bens e direitos informado pela pessoa física na última declaração de rendimentos, e o valor total do ativo constante do último balanço patrimonial registrado na contabilidade da pessoa jurídica ou em declaração de bens por ela prestada ao Fisco Federal;



SF/22616.69795-23

III – a ausência de causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, de garantia idônea passível de execução pela Fazenda Pública, ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

§2º. Na hipótese deste artigo, respondem solidariamente pelo crédito tributário as pessoas físicas ou jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

§3º. A aplicação das medidas previstas no caput e no §2º deste artigo deverá ser motivada, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que demonstram a presença dos requisitos neles previstos, e precedida do devido processo legal, na forma da lei, observadas, no mínimo, as condicionantes do art. 4º, VII, “a”.

§4º. Na hipótese de pagamento ou de parcelamento das dívidas pelo contribuinte antes da notificação da decisão administrativa de primeira instância, o procedimento será:

I - encerrado, se houver pagamento integral das dívidas;

II - suspenso, se houver parcelamento integral das dívidas e regular adimplemento das parcelas devidas.

**Art. 7º** Esta Lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A discussão que embasa esta proposição é derivada de outra matéria apresentada ao Senado Federal, o Projeto de Lei Complementar nº. 284, de 2017, de autoria da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal*. Posteriormente a proposição foi relatada pelo Senador Fabiano Contarato perante a CTFC, ocasião na qual foi aprovado texto substitutivo, texto



SF/22616.69795-23

esse que reapresento com alguns pequenos ajustes, de modo que possa ser debatido na próxima legislatura.

As alterações sugeridas destinam-se a melhor definir e aperfeiçoar o controle dos devedores contumazes com o objetivo de fortalecer a cobrança de créditos tributários e prevenir desequilíbrios da concorrência.

Com efeito, a redação anterior possibilitava o cancelamento da inscrição do devedor contumaz no cadastro de contribuintes do ente tributante apenas quando instaurado procedimento de fiscalização contra empresa atuante em algum dos setores alcançados pelos critérios especiais de tributação previstos no art. 1º do projeto. Em consequência, ficaria frustrado o controle de devedores contumazes que atuassem em outros segmentos econômicos, ao menos enquanto estes não fossem incluídos no alcance do art. 1º da lei complementar, na forma do art. 2º, IV. A demora poderia causar danos de irreversíveis ao Erário e à concorrência. Convém, portanto, ampliar o alcance das medidas administrativas destinadas ao combate imediato e certeiro dos devedores contumazes.

Entretanto, tem sido verificada, especialmente no plano estadual, a tentativa de aplicar regimes diferenciados de arrecadação e cobrança de tributos a devedores comuns, unicamente por conta do volume de débitos, ou pela frequência do inadimplemento tributário, sob a justificativa de combater os chamados “devedores contumazes”. Estes, todavia, não se confundem com aqueles, traduzindo, na realidade, uma classe peculiar de devedor que se organiza com a finalidade ilícita de não pagar tributos.

É necessário, portanto, estabelecer critérios uniformes, claros e objetivos para distinguir os devedores contumazes dos demais contribuintes, a fim de assegurar a racionalidade do sistema tributário, prevenir abusos pelos órgãos de fiscalização tributária e garantir a segurança jurídica e a igualdade entre os agentes econômicos. Afinal, não se pode admitir que alguém possa ser considerado devedor contumaz em determinado Estado e não em outro, a depender de critérios subjetivos adotados pelas respectivas legislações tributárias para qualificar a inadimplência como substancial, sistemática e injustificada.

Até porque, identificar alguém como “devedor contumaz” pode ter efeitos também na esfera penal, porquanto o Supremo Tribunal Federal “considera criminosa a inadimplência sistemática, contumaz, verdadeiro modus operandi do empresário, seja para enriquecimento ilícito, para lesar a concorrência ou para financiar as próprias atividades”<sup>1</sup>. Logo, impõe-se o trato linear da matéria no

<sup>1</sup> STF – Pleno – RHC 163.334/SC – Rel. Min. Roberto Barroso – DJe: 13/11/2020.

  
SF/22616.69795-23

território nacional, de modo a evitar distinções injustificadas entre contribuintes ou acusados.

As alterações ora propostas destinam-se, portanto, a definir objetivamente a figura do devedor contumaz, de modo a melhor aparelhar as Administrações Tributárias para reprimir a sua atuação e proteger, de investidas fiscais e penais ilegítimas, os contribuintes que atuam licitamente no mercado – e que, ao assim fazer, podem, em algum momento, se tornar devedores eventuais ou reiterados –, em cumprimento à função uniformizadora do direito tributário conferida à lei complementar não só pelo art. 146-A, como também pelo art. 146, III, “b”, da Constituição Federal, já que se cuida de estabelecer normas gerais sobre uma determinada espécie de sujeito passivo da obrigação tributária.

Nesse sentido, igualmente se justifica a inclusão, no projeto, de norma especial de responsabilidade tributária, em adição ao que já prevê o Código Tributário Nacional, de modo a permitir que os débitos gerados pelo devedor contumaz sejam exigidos também das pessoas físicas e jurídicas que atuam com ele ou por seu intermédio.

Por sua gravidade, a aplicação das medidas relacionadas ao combate do devedor contumaz deverá respeitar o devido processo legal, cujo delineamento mínimo já se encontra no projeto.

Por todo exposto, entende-se que os ajustes ora propostos merecem acolhimento para melhor orientar as administrações tributárias e, ao mesmo tempo, conferir maior segurança aos contribuintes quanto à adequada aplicação da lei.

Sala das Sessões,

Senador JEAN PAUL PRATES

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art146-1

- Decreto nº 11.158, de 29 de Julho de 2022 - DEC-11158-2022-07-29 - 11158/22

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2022;11158>



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CIRO NOGUEIRA

## EMENDA N° - CCJ

(ao PLP nº 164, de 2022)

Suprime-se os arts. 6º e 7º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, e dê-se aos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do referido projeto, a seguinte redação:

**“Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir e combater desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.

**Art. 2º** Constituem desequilíbrios da concorrência, para efeitos desta Lei Complementar, os seguintes atos praticados por agentes econômicos com posição dominante, nos termos do § 2º do art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, sem prejuízo do disposto no referido artigo:

I – vender mercadoria ou prestar serviços abaixo do preço de custo com o objetivo de prejudicar a concorrência;

II – concorrer deslealmente, praticando atos ilícitos para obtenção de vantagens indevidas em relação à concorrência;

III – deixar de recolher tributos de forma contumaz, por meio de inadimplência reiterada, substancial e injustificada, estando esta prática diretamente correlacionada à obtenção de vantagem concorrencial indevida, auferindo aumento expressivo de participação de mercado;

IV – exercer de forma abusiva posição dominante, resultando em limitação, falseamento ou prejuízo à livre concorrência ou à livre iniciativa.

Parágrafo único. Caberá ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) determinar, avaliando o caso concreto, a ocorrência de condutas, inclusive de natureza tributária, que gerem ou tenham potencial de gerar desequilíbrios da concorrência.

**Art. 3º** Lei específica disporá sobre a implementação dos seguintes critérios especiais de tributação, que serão interpostos aos agentes cuja conduta gere ou tenha potencial de gerar desequilíbrios da concorrência:

I – adoção de alíquota majorada, por unidade de medida, ou ad valorem;



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador CIRO NOGUEIRA

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque.

Parágrafo único. O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação.

**Art. 4º** Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação.

**Art. 5º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”

## JUSTIFICAÇÃO

As alterações sugeridas destinam-se a melhor cumprir o disposto no art. 146-A da Constituição Federal, que dispõe:

*“Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo”.*

Nota-se, portanto, que o objetivo da Lei Complementar é detalhar critérios especiais de tributação para prevenção ao desequilíbrio da concorrência. Dessa forma, a Lei Complementar deve tratar de todos os tipos de condutas que possam causar distorções à concorrência. É exatamente isso que o novo texto sugerido propõe.

A proposta de alteração também é respaldada pela compreensão da necessidade de melhor definição dos atos que resultam em “desequilíbrios da concorrência”. Até porque não seria qualquer empresa atuante no mercado, capaz de distorcer a concorrência.

Esse entendimento é sólido no direito da concorrência brasileiro e tem como fundamento princípios econômicos básicos. Apenas empresas relevantes no mercado têm condições de alterar unilateralmente a dinâmica do mercado e prejudicar a concorrência.

**SENADO FEDERAL****Gabinete do Senador CIRO NOGUEIRA**

Dessa forma, as alterações sugeridas fazem referência à definição de posição dominante para dizer quais agentes possuem a capacidade de distorcer a concorrência. Essa modificação visa mitigar os efeitos prejudiciais dessa prática ao impor medidas específicas a empresas que detêm uma posição de domínio de mercado.

Ao focar nessas entidades, a alteração busca preservar a integridade da competição, protegendo as empresas de menor porte que não têm a mesma influência para gerar distorções no cenário econômico.

As alterações detalham a existência de diversas condutas que podem resultar em desequilíbrios à concorrência, tais como o abuso de posição dominante, a concorrência desleal, preços predatórios e o não recolhimento de tributos de maneira contumaz.

Por fim, o texto deixa expressa a competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), já que a autarquia federal é especializada na matéria concorrencial e possui toda a estrutura para investigar qualquer tipo de conduta anticompetitiva.

Sala da Comissão,

**Senador CIRO NOGUEIRA (PP/PI)**





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Sergio Moro

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Inclua-se, onde couber, o seguinte artigo ao Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022:

**“CAPÍTULO III**

**DOS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DE DEVEDORES CONTUMAZES**

**Art. X** Para os fins desta Lei Complementar, considera-se devedor contumaz aquele cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada, de tributos.

§ 1º Considera-se inadimplência reiterada e substancial a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos, em situação irregular por período igual ou superior a um ano:

I – de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) do valor principal do débito e correspondente a mais de 100% (cem por cento) do total do ativo informado no último balanço patrimonial registrado na contabilidade, constante da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) ou Escrituração Contábil Digital (ECD); ou

II – em montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

§ 2º A situação irregular do crédito tributário caracteriza-se pela ausência de garantia integral e idônea ou de causa suspensiva da exigibilidade, observado o disposto nos arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).



§ 3º A inadimplência será considerada injustificada quando não houver motivo plausível que a fundamente, cabendo ao devedor, no âmbito do processo administrativo, demonstrar os motivos que afastem a configuração da contumácia, mediante a comprovação alternativa de:

I – circunstâncias externas relacionadas a:

a) dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

b) situações que envolvam estado de calamidade pública;

II – comportamentos relacionados ao devedor:

a) consistência e veracidade nas informações cadastrais e na escrituração das obrigações acessórias;

b) apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

c) demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

d) demonstração de não ocorrência da prática de fraude à execução;

e) comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos débitos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor;

f) não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em outra pessoa jurídica dissolvida irregularmente ou declarada inapta nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.”



## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, tem por finalidade incluir dispositivo acerca das hipóteses de enquadramento dos contribuintes como devedores contumazes. A exigência de que o valor do débito para enquadramento seja equivalente ao valor do principal, exclui o cômputo de juros e multas no cálculo do crédito tributário apto a justificar o enquadramento, e a inclusão da exigência de que o valor do débito supere mais de 100% (cem por cento) do total do ativo informado pelo contribuinte impede que pessoas jurídicas financeiramente saudáveis, ainda que eventualmente devedoras, sejam enquadradas como devedoras contumazes.

Ainda, no § 3º, propomos que haja a comprovação alternativa das circunstâncias externas ao contribuinte e os comportamentos a ele relacionados, ou seja, que a demonstração de situações específicas da atividade da pessoa jurídica seja suficiente para demonstrar a plausibilidade dos motivos que afastam a configuração automática da contumácia. Se fosse feita a exigência da cumulatividade das circunstâncias, somente nas hipóteses de comprovação de impactos de crise econômica ou estado de calamidade pública, o contribuinte conseguirá demonstrar os motivos que afastem a caracterização como devedor contumaz.

Diante do exposto, conto com o apoio dos demais pares desta Comissão para a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 18 de março de 2025.

**Senador Sergio Moro  
(UNIÃO - PR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Sergio Moro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6620896340>



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Weverton

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(ao PLP 164/2022)**

Dê-se ao § 2º do art. 6º do Projeto a seguinte redação:

**“Art. 6º .....**

.....

**§ 2º** A situação irregular do crédito tributário caracteriza-se pela: ausência de garantia integral e idônea; ou de causa suspensiva da exigibilidade, observado o disposto nos arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional); ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por escopo modificar o parágrafo 2º do art. 6º da Emenda Substitutiva de relator, para ajustes na redação do projeto, de modo que o torne mais adequado e dê efetivas garantias aos contribuintes que ainda discutam suas questões em âmbito administrativo ou judicial.

Em síntese, a alteração proposta baliza-se na ideia de que é correto que as penalidades e medidas especiais propostas estejam restritas àqueles que são os verdadeiros alvos da norma, os devedores contumazes, e não aos demais contribuintes que atuam dentro da lei.

Assim, é preciso considerar que aos contribuintes que estejam fazendo a discussão administrativa/judicial de débitos tributários não podem ser afetados, diretamente, pelas regras ora propostas. Com efeito, é um direito inafastável do contribuinte recorrer das decisões administrativas, à luz dos postulados de ampla defesa e contraditório, na forma do artigo 5º da Constituição.

Sendo assim, os débitos discutidos, uma vez que não há sobre eles decisão definitiva, não podem e nem devem ser considerados como inadimplência reiterada, sob pena de se afastar o direito de defesa dos contribuintes.

Ademais, não se busca, de modo algum, afastar responsabilidades de quaisquer agentes econômicos. Ao contrário. A presente proposta trata tão somente de impedir que haja uma penalização eventualmente antecipada a contribuintes que, após o devido processo legal administrativo/judicial, tenham seus débitos afastados.

Assim, é prudente e tornará, a nosso ver, a proposta ainda mais efetiva, caso fique resguardada a hipótese de não aplicação de sanções no curso dos processos administrativo e judicial, a ponto de permitir que o direito de defesa seja exercido em sua plenitude.

Diante do exposto, pedimos aos pares a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Weverton**  
(PDT - MA)



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1785948302>



SENADO FEDERAL

Senador Weverton

**EMENDA Nº**  
**(ao PLP 164/2022)**

Acrescente-se § 5º ao art. 6º do Projeto, com a seguinte redação:

**“Art. 6º .....**

.....

§ 5º Do total de créditos tributários a que se referem os incisos do §1º, serão deduzidos os créditos tributários embasados em controvérsia jurídica relevante e disseminada, conforme art. 16 da Lei 13.988, de 14 de abril de 2020, ou na hipótese a que se refere o art. 1.036 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).”

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por escopo modificar o parágrafo 2º do art. 6º da Emenda Substitutiva de relator, para ajustes na redação do projeto, de modo que o torne mais adequado e dê efetivas garantias aos contribuintes que ainda discutam suas questões em âmbito administrativo ou judicial.

Em síntese, a alteração proposta baliza-se na ideia de que é correto que as penalidades e medidas especiais propostas estejam restritas àqueles que são os verdadeiros alvos da norma, os devedores contumazes, e não aos demais contribuintes que atuam dentro da lei.

Assim, é preciso considerar que aos contribuintes que estejam fazendo a discussão administrativa/judicial de débitos tributários não podem ser afetados, diretamente, pelas regras ora propostas. Com efeito, é um direito inafastável do



contribuinte recorrer das decisões administrativas, à luz dos postulados de ampla defesa e contraditório, na forma do artigo 5º da Constituição.

Sendo assim, os débitos discutidos, uma vez que não há sobre eles decisão definitiva, não podem e nem devem ser considerados como inadimplência reiterada, sob pena de se afastar o direito de defesa dos contribuintes.

Ademais, não se busca, de modo algum, afastar responsabilidades de quaisquer agentes econômicos. Ao contrário. A presente proposta trata tão somente de impedir que haja uma penalização eventualmente antecipada a contribuintes que, após o devido processo legal administrativo/judicial, tenham seus débitos afastados.

Assim, é prudente e tornará, a nosso ver, a proposta ainda mais efetiva, caso fique resguardada a hipótese de não aplicação de sanções no curso dos processos administrativo e judicial, a ponto de permitir que o direito de defesa seja exercido em sua plenitude.

Diante do exposto, pedimos aos pares a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Weverton**  
**(PDT - MA)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5045755400>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Weverton

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Dê-se aos arts. 3º e 4º e aos incisos I e VII do *caput* do art. 4º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 3º Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes, nos termos do Capítulo III desta Lei, e que realizem transações com:

.....”

“Art. 4º Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação ao contribuinte classificado como devedor contumaz;

.....

VII – serão aplicados individualmente, observadas as seguintes regras adicionais:

.....”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda alinha a aplicação de critérios especiais ao objetivo da norma, que busca coibir desequilíbrios concorrenciais decorrentes do inadimplemento das obrigações tributárias, trazendo mais coerência também com os capítulos seguintes, que disciplinam a conceituação do devedor contumaz e os efeitos dessa classificação.

A aplicação individualizada dos critérios especiais, bem como sua vinculação à caracterização do sujeito passivo como devedor contumaz, aproxima



as medidas das melhores práticas internacionais e das recomendações da OCDE, na medida em que promovem tratamentos diferenciados aos contribuintes de acordo com seu padrão de comportamento, distinguindo os contribuintes cooperativos e conformes dos devedores contumazes).

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Weverton**  
**(PDT - MA)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8701075303>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alan Rick

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(ao PLP 164/2022)**

Dê-se ao § 2º do art. 6º do Projeto a seguinte redação:

**“Art. 6º .....**

.....

**§ 2º** A situação irregular do crédito tributário caracteriza-se pela: ausência de garantia integral e idônea; ou de causa suspensiva da exigibilidade, observado o disposto nos arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional); ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por escopo modificar o parágrafo 2º do art. 6º da Emenda Substitutiva de relator, para ajustes na redação do projeto, de modo que o torne mais adequado e dê efetivas garantias aos contribuintes que ainda discutam suas questões em âmbito administrativo ou judicial.

Em síntese, a alteração proposta baliza-se na ideia de que é correto que as penalidades e medidas especiais propostas estejam restritas àqueles que são os verdadeiros alvos da norma, os devedores contumazes, e não aos demais contribuintes que atuam dentro da lei.

Assim, é preciso considerar que aos contribuintes que estejam fazendo a discussão administrativa/judicial de débitos tributários não podem ser afetados, diretamente, pelas regras ora propostas. Com efeito, é um direito inafastável do contribuinte recorrer das decisões administrativas, à luz dos postulados de ampla defesa e contraditório, na forma do artigo 5º da Constituição.

Sendo assim, os débitos discutidos, uma vez que não há sobre eles decisão definitiva, não podem e nem devem ser considerados como inadimplência reiterada, sob pena de se afastar o direito de defesa dos contribuintes.

Ademais, não se busca, de modo algum, afastar responsabilidades de quaisquer agentes econômicos. Ao contrário. A presente proposta trata tão somente de impedir que haja uma penalização eventualmente antecipada a contribuintes que, após o devido processo legal administrativo/judicial, tenham seus débitos afastados.

Assim, a emenda é prudente e tornará, a nosso ver, a proposta ainda mais efetiva, caso fique resguardada a hipótese de não aplicação de sanções no curso dos processos administrativo e judicial, a ponto de permitir que o direito de defesa seja exercido em sua plenitude.

Diante do exposto, pedimos aos pares a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Alan Rick  
(UNIÃO - AC)**





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alan Rick

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(ao PLP 164/2022)**

Dê-se ao *caput* do art. 3º e ao inciso I do *caput* do art. 4º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 3º Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes, nos termos do Capítulo III desta Lei, e que realizem transações com:

.....”

“Art. 4º .....

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação a, excetuado o disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, devedores contumazes de todo o setor de atividade econômica;

.....”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda alinha a aplicação de critérios especiais ao objetivo da norma, que busca coibir desequilíbrios concorrenciais decorrentes do inadimplemento das obrigações tributárias, trazendo mais coerência também com os capítulos seguintes, que disciplinam a conceituação do devedor contumaz e os efeitos dessa classificação.

A aplicação dos critérios especiais, bem como sua vinculação à caracterização do sujeito passivo como devedor contumaz, aproxima as medidas das melhores práticas internacionais e das recomendações da OCDE, na medida em que promovem tratamentos diferenciados aos contribuintes de acordo com

seu padrão de comportamento, distinguindo os contribuintes cooperativos e conformes dos devedores contumazes.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Alan Rick**  
**(UNIÃO - AC)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Alan Rick

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5314792895>



SENADO FEDERAL

**EMENDA N<sup>º</sup> - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Suprime-se o inciso III do *caput* do art. 2º do Projeto.

**JUSTIFICAÇÃO**

A proposta de supressão do inciso III do artigo 2 do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, é fundamentada na necessidade de eliminar exigências regulatórias que se mostraram não apenas custosas para as empresas, mas também ineficientes em atingir os objetivos de controle e fiscalização tributária.

Este inciso impõe a instalação obrigatória de equipamentos de controle de produção, o que representa um alto custo financeiro, especialmente para pequenas e médias empresas, sem garantir uma melhoria proporcional na precisão da fiscalização tributária. A experiência tem demonstrado que tais medidas, além de onerosas, não impedem efetivamente as práticas de evasão fiscal, podendo, inclusive, desviar recursos de outras áreas mais críticas que necessitam de fiscalização efetiva.

Portanto, a supressão desse inciso visa a reduzir o ônus regulatório sobre os contribuintes, alinhando as práticas de fiscalização às reais necessidades e capacidades das empresas, promovendo um ambiente de negócios mais justo e



estimulando a conformidade tributária por meio de medidas mais eficazes e menos invasivas.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Vanderlan Cardoso  
(PSD - GO)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Vanderlan Cardoso

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1834080098>



SENADO FEDERAL

**EMENDA Nº**  
**(ao PLP 164/2022)**

Dê-se ao inciso II do *caput* do art. 3º do Projeto a seguinte redação:

**“Art. 3º .....**  
.....  
**II – bebidas alcoólicas;**  
.....  
”

**JUSTIFICAÇÃO**

A alteração do inciso II do artigo 3 do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, é justificada pela necessidade de diferenciar a regulamentação tributária aplicada a produtos com impactos econômicos e sociais distintos. Atualmente, este inciso classifica bebidas alcoólicas junto com sucos, extratos para sucos e água mineral sob uma única categoria para fins de tributação e controle.

Tal agrupamento é desproporcional e não reflete as diferenças significativas entre esses produtos, especialmente no que tange aos impactos sociais e de saúde associados ao consumo de bebidas alcoólicas. Bebidas alcoólicas, devido aos seus potenciais efeitos adversos, justificam uma abordagem regulatória mais rigorosa comparada aos sucos e água mineral, que são essenciais para a nutrição e hidratação.

Portanto, a alteração proposta busca estabelecer uma distinção clara entre esses produtos, assegurando que cada um seja submetido a um regime tributário adequado ao seu perfil de consumo e impacto social.



Esta abordagem não só torna a tributação mais justa e equitativa, mas também protege os consumidores de aumentos desnecessários nos preços de bens essenciais como sucos e água mineral, promovendo o acesso a produtos saudáveis e sustentando políticas públicas de saúde.

Sala da comissão, 1 de abril de 2025.

**Senador Vanderlan Cardoso**  
**(PSD - GO)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Vanderlan Cardoso

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7818064287>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

O art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passa a vigorar acrescido de § 1º-A com a seguinte redação:

“Art.6º.....

.....

§1º-A. Do total de créditos tributários a que se referem os incisos do § 1º deste artigo serão deduzidos:

I - os saldos de parcelamentos e de acordos de transação tributária que estejam adimplentes;

II - os valores empenhados, liquidados e vencidos, porém não efetivamente pagos, decorrentes de compras governamentais; e

III - os valores correspondentes a créditos líquidos e certos relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que originalmente são próprios do sujeito passivo em face da União e que foram reconhecidos em decisão judicial transitada em julgado que já defina o montante a ser restituído.

.....” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

Para uma avaliação justa e correta do devedor contumaz, é essencial deduzir certos valores ao verificar os débitos tributários do contribuinte em aberto.



Nesse sentido, sugere-se que saldos de parcelamentos e de acordos de transação tributária que estejam em dia, bem como os valores empenhados, liquidados e vencidos, mas não efetivamente pagos, decorrentes de compras governamentais, sejam deduzidos do valor dos débitos tributários em aberto.

Além disso, é importante que os valores correspondentes a créditos líquidos e certos relativos a tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB) que foram reconhecidos em decisão judicial transitada em julgado também sejam deduzidos do valor dos débitos em aberto das empresas.

Esses ajustes permitem uma avaliação mais precisa e realista do montante do inadimplemento tributário.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6318305153>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA N°**  
**(ao PLP 164/2022)**

O art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passa a vigorar acrescido de § 2º-A com a seguinte redação:

“Art.6º.....

.....

§ 2º-A. Não será caracterizado devedor contumaz o sujeito passivo que:

I - tiver deferido, pelo Poder Judiciário, o processamento da sua recuperação judicial, conforme disposto na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005; ou

II - tiver capacidade de adimplemento atestada na forma da Portaria nº 6.757/2022 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); ou

III - incidir na hipótese dos incisos do §1º do art. 6º, mas houver liquidado nos últimos 10 (dez) anos valores superiores ao principal de seu débito, excluídos, juros e multas.

.....” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

É necessário estabelecer que uma empresa em processo de recuperação judicial não será considerada devedora contumaz, devido à sua situação contábil, financeira e fiscal atípica, com dívidas elevadas que podem ser

superiores ao seu patrimônio. Isso pode resultar em uma classificação indevida como devedora contumaz.

Vale destacar que a empresa em recuperação judicial demonstra a intenção de regularizar suas dívidas e continuar sua atividade econômica, através de um processo complexo conduzido pelo poder judiciário, o que não condiz com a figura do devedor contumaz.

Além disso, para tornar a aplicação da caracterização do devedor contumaz mais justa e adequada, é essencial que as regras sejam afastadas quando a empresa comprovar que possui um histórico de pagamento.

Nesse sentido, estabelecer um prazo de 10 anos para análise do histórico de pagamento da empresa permite uma identificação mais precisa do devedor contumaz, pois abrange um período representativo do comportamento da empresa em relação ao cumprimento de suas obrigações tributárias.

Muitas das dívidas que podem evidenciar a contumácia da empresa foram constituídas há bastante tempo, o que possibilita garantir uma correspondência temporal adequada entre as dívidas tributárias constituídas e a caracterização de devedor contumaz, assegurando uma avaliação justa e precisa.

Em relação à capacidade de pagamento, para que haja o afastamento da caracterização do devedor contumaz, essa capacidade deverá ser atestada conforme a Portaria nº 6.757/2022 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Segundo essa norma, a capacidade de pagamento decorre da situação econômica do contribuinte e será calculada para estimar se o sujeito passivo tem condições de efetuar o pagamento integral das dívidas, em um prazo de cinco anos, sem descontos. Essa previsão confere maior segurança aos contribuintes e maior confiabilidade ao processo de verificação dos devedores contumazes.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.



Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3715530673>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

Os arts. 1º e 2º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para o estabelecimento de critérios para o adequado cumprimento, pelos contribuintes de que trata o art. 6º desta Lei Complementar, das obrigações tributárias e para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.”

“Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento, pelos contribuintes de que trata o art. 6º desta Lei Complementar, de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

.....” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

Os artigos 1º e 2º, *caput*, sugerem que os critérios especiais para o cumprimento adequado de obrigações tributárias podem ser adotados para qualquer tipo de contribuinte, seja ele um contribuinte em dia com seus deveres principais ou instrumentais, seja um devedor contumaz.



Seria benéfico modificar esses dispositivos para estabelecer que a aplicação dessas normas só possa ocorrer quando um contribuinte adote comportamento que não esteja em conformidade com a legislação tributária.

Muitas das dívidas que podem evidenciar a contumácia da empresa foram constituídas há bastante tempo. Isso permite garantir uma correspondência temporal adequada entre as dívidas tributárias constituídas e a caracterização de devedor contumaz, assegurando uma avaliação justa e precisa.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2639195154>



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(ao PLP 164/2022)**

Os arts. 1º e 2º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para o estabelecimento de critérios para o adequado cumprimento, pelos contribuintes com reiterado comportamento desconforme, das obrigações tributárias e para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.”

“Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento, pelos contribuintes com reiterado comportamento desconforme, de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

.....” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

Os artigos 1º e 2º, *caput*, sugerem que os critérios especiais para o cumprimento adequado de obrigações tributárias podem ser adotados para qualquer tipo de contribuinte, seja ele um contribuinte em dia com seus deveres principais ou instrumentais, seja um devedor contumaz.



Seria benéfico modificar esses dispositivos para estabelecer que a aplicação dessas normas só possa ocorrer quando um contribuinte adote comportamento que não esteja em conformidade com a legislação tributária.

Muitas das dívidas que podem evidenciar a contumácia da empresa foram constituídas há bastante tempo. Isso permite garantir uma correspondência temporal adequada entre as dívidas tributárias constituídas e a caracterização de devedor contumaz, assegurando uma avaliação justa e precisa.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2373563823>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA N<sup>º</sup> - CCJ**  
(ao PLP 164/2022)

As alíneas “a” e “b” do inciso II do §1º do art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art.6º.....

.....

§ 1º.....

.....

II - .....

a) de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), descontados juros e multas; e

b) que corresponda a montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior

.....” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

O art. 6º do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2022, define como devedor contumaz aquele que apresenta inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributos.

Em relação aos valores, considera-se a existência de débitos tributários, seja como devedor principal ou corresponsável, inscritos em dívida



ativa ou declarados e não adimplidos, em situação irregular por período igual ou superior a um ano.

Para ser classificado como devedor contumaz, o valor dos débitos tributários deve ser igual ou superior a R\$ 15 milhões que corresponda a montante superior a 30% do faturamento do ano anterior. É necessário que esses critérios quantitativos (débito igual ou superior a R\$ 15 milhões e que represente mais do que 30% do faturamento do ano anterior) sejam cumulativos, de modo a identificar, com mais precisão, o verdadeiro devedor contumaz.

No entanto, para uma caracterização adequada da contumácia do devedor, ou seja, para considerar o devedor contumaz de forma justa e correta, é essencial que os juros e multas sejam descontados.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3758047461>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(ao PLP 164/2022)**

O art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.6º.....

.....

§ 1º.....

.....

II - .....

a) de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), descontados juros e multas, e que corresponda a montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior;

.....

§ 3º Para fins de configuração da inadimplência injustificada, além do enquadramento do sujeito passivo no disposto no inciso III do § 1º deste artigo, é necessária a prática de algumas das seguintes condutas:

I - tiver sido constituído ou for utilizado, segundo evidências, para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas; ou

II - declarar ser gerida, dirigida ou administrada por interpostas pessoas, que não desempenhem de fato estas funções; ou

III - tiver participado, segundo evidências, de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança



de débitos fiscais, inclusive por meio de emissão de documentos fiscais que relatem operações fictícias ou cessão de créditos inexistentes ou de terceiros; ou

IV - produzir, comercializar ou armazenar mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente, e utilizar como insumo, comercializar ou armazenar mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

A aplicabilidade isolada do critério de créditos tributários em aberto não é adequada para identificar um devedor contumaz, pois não configura a intenção (conduta injustificada) do sujeito passivo. Portanto, é essencial que haja a cumulatividade de critérios para a caracterização do devedor contumaz.

Além disso, as restrições aos devedores contumazes, conforme o substitutivo do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2022, visam prevenir desequilíbrios da concorrência. Portanto, não se trata apenas de inadimplência, mas de inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributos com impactos danosos à concorrência.

Por fim, é razoável que os critérios de valor e reiteração sejam combinados com critérios de natureza delitiva para a identificação do devedor contumaz (conduta injustificada do contribuinte), como a prática de fraude fiscal, administração por interpostas pessoas, organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou fraudar documentos fiscais, comercialização de mercadoria roubada, falsificada ou objeto de contrabando ou descaminho.

Ante o exposto, considerando a relevância da mudança proposta, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.



Sala da comissão, 3 de abril de 2025.

**Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5482335097>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Jader Barbalho

**EMENDA Nº**  
**(ao PLP 164/2022)**

Acrescente-se inciso III-1 ao *caput* do art. 3º do Projeto, com a seguinte redação:

“Art. 3º .....  
.....  
**III-1 – minerais; e**  
.....”

Os dispositivos acima propostos e adjacentes deverão ser devidamente renumerados no momento da consolidação das emendas ao texto da proposição pela Redação Final.

### **JUSTIFICAÇÃO**

As proposições aqui analisadas vão assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização, os chamados regimes especiais de controle e fiscalização de tributos, que serão aplicados pela União, Estados, o Distrito Federal e Municípios com relação aos devedores contumazes.

Entretanto, só estão relacionados diretamente no PLP 164/2022 os agentes econômicos que realizarem transações com combustíveis e biocombustíveis, bebidas alcoólicas e cigarros que contenham tabaco, deixando de fora as empresas que exploram os produtos minerais.

De acordo com auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), o setor mineral tem sonegado fatia considerável da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Cfem), conhecida como *royalties* da mineração.



Assinado eletronicamente, por Sen. Jader Barbalho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1691336137>

Problemas também foram encontrados em relação à taxa anual por hectare (TAH), embora em menor escala.

O relatório, assinado pelo Ministro Benjamin Zymler, que levantou dados entre 2017 e 2022, afirma que 69,7% dos titulares de 30.383 processos ativos na fase de concessão de lavra e de licenciamento não pagaram espontaneamente o tributo. Além disso, nos 134 processos fiscalizados pela Agência Nacional de Mineração (ANM), em que houve o recolhimento espontâneo, observou-se um percentual médio de sonegação de 40,2%.

Registra ainda que indícios de arrecadação de compensação financeira a menor foram igualmente identificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), que apurou um percentual médio de sonegação de 30,5% em uma análise envolvendo o período de 2014 a 2019.

Considerando a sonegação apurada de 40,2%, um total de R\$ 12,4 bilhões deixaram de ser arrecadados com a Cfem entre 2014 e 2021. Se for aplicado ao mesmo período o percentual de 30,5% calculado pela CGU, o valor seria um pouco menor, mas ainda assim bastante expressivo: R\$ 9,4 bilhões.

O TCU aponta ainda que pelo menos R\$ 4 bilhões já foram perdidos de forma definitiva. Esse montante diz respeito ao total de créditos decaídos e prescritos no período de 2017 a 2021. Ou seja, não podem mais ser cobrados.

A decadência é declarada quando se passam dez anos sem que a agência consiga concluir o processo de apurar valores devidos, notificar devedores, analisar eventuais recursos e constituir o crédito. Já a prescrição ocorre nos casos em que o crédito é constituído mas, após cinco anos, não houve providências para sua inscrição em dívida ativa e cobrança judicial.

Desses valores perdidos em definitivo, os municípios mais prejudicados foram Parauapebas (PA), Ouro Preto (MG), Mariana (MG) e Itabira (MG). Cada uma delas deixou de receber valores acima de R\$ 200 milhões.

A Cfem deve ser paga pelas mineradoras que desenvolvem exploração mineral. A apuração dos valores depende de informações específicas e exclusivas de cada empreendimento. A arrecadação é repartida entre os diferentes níveis federativos: 90% fica para estados e municípios envolvidos e 10% para



a União. Conforme a legislação, as mineradoras devem calcular e recolher espontaneamente os royalties, cabendo a ANM apurar eventuais pagamentos a menor e cobrar tais créditos.

Já a taxa anual por hectare -TAH - um encargo financeiro cobrado na fase da pesquisa mineral, antes da exploração. Como ela depende apenas da medida da área aprovada no alvará concedido à mineradora, a fiscalização é mais fácil e demanda de ferramentas e sistemas que realizam cálculos menos complexos. O TCU apurou uma sonegação média de 8,2% envolvendo a TAH no período entre 2017 e 2022. São percentuais bem inferiores na comparação com o que se observou na análise envolvendo a Cfem.

Portanto, a auditoria do TCU aponta que, entre 2017 a 2021, a Cfem respondeu por 97,1% dos R\$ 26,5 bilhões de encargos financeiros da mineração levantados pela agência. Ainda assim, a sanção aos sonegadores dos royalties é mais branda. Segundo observou o TCU, a mineradora que não paga a TAH pode ter o alvará de pesquisa declarado nulo, mas aquela que não recolhe a Cfem é punível apenas com multa e não há impactos para a continuidade das suas atividades.

Considero imprescindível incluir, também, as empresas que exploram os minerais no Brasil, pois esse setor é responsáveis por grandes tragédias humanitárias e ambientais, além das altas sonegações aqui relatadas. O atual cenário faz com que as mineradoras encontrem no Brasil o cenário perfeito para faturar bilhões sem pagar ao Estado pela exploração mineral.

Vale aqui lembrar que o setor da mineração representa entre 2,5% e 4% do Produto Interno Bruto (PIB) do nosso país.

Sala da comissão, 8 de abril de 2025.

**Senador Jader Barbalho  
(MDB - PA)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Jader Barbalho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1691336137>

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, do Senador Jean-Paul Prates, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) dois projetos de lei complementar que visam a **regular o art. 146-A** da Constituição Federal (CF), que tramitam em conjunto, por força da aprovação pelo Plenário do Senado Federal, em 14 de abril de 2023, do Requerimento nº 313, de iniciativa deste relator.

O primeiro deles, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia, foi desarquivado por decisão do Plenário desta Casa, que aprovou o Requerimento nº 277, de 2023, na sessão de 11 de abril de 2023.

Em síntese, o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, visa a dar eficácia ao art. 146-A da CF ao definir os critérios especiais de tributação que prevenirão desequilíbrios da concorrência. O projeto objetiva assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização, os chamados regimes especiais de controle e fiscalização de tributos, atualmente aplicados pela União e por muitos Estados.

O PLS prevê a aplicação do regime especial de fiscalização a todas as empresas de setor de atividade econômica ou então a pessoa jurídica específica no denominado “regime diferenciado”. Durante a vigência do regime

diferenciado, a empresa que descumprir as obrigações tributárias poderá, conforme a gravidade da conduta, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes **suspensa** ou, no caso de devedor contumaz, **cancelada**. Dessa maneira, será obrigada a parar suas atividades de comercialização, porque estará impedida, temporária ou definitivamente, de emitir nota fiscal eletrônica.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, foi aprovado em novembro de 2018 pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) na forma de substitutivo (Emenda nº 2-CAE). No mês seguinte, o projeto foi aprovado na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) mediante oito subemendas ao substitutivo da CAE (Subemendas nºs 1 a 8-CTFC à Emenda nº 2-CAE/CTFC). A CTFC voltou a aprovar o projeto na reunião de 28 de setembro de 2021, consolidando todas aquelas emendas na forma da **Emenda nº 3-CTFC** (substitutivo). Esse substitutivo da CTFC representa a versão final da tramitação do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no Senado Federal, até seu desarquivamento.

O segundo projeto de lei complementar, o PLP nº 164, de 2022, de autoria do Senador Jean Paul Prates, é derivado do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC. O PLP limita a sanção imposta pelo regime diferenciado à **suspensão** da inscrição no cadastro de contribuintes. O **cancelamento** deverá ser previsto em **lei específica** do ente tributante e será aplicado ao **devedor contumaz**, agora caracterizado por **critérios objetivos** previstos no PLP. Tratando-se de derivação, isto é, de complementação do PLS, será o PLP nº 164, de 2022, que descreveremos em pormenor a seguir.

O PLP nº 164, de 2022, relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados, em lei específica, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de coibir, tão logo surjam, práticas de inadimplemento tributário efetuadas pelas empresas que provoquem desequilíbrios da concorrência, sobretudo em setores altamente tributados, tais como combustíveis, bebidas e cigarros.

Entre os critérios que podem ser estabelecidos para assegurar o cumprimento de obrigações tributárias, são previstos (art. 2º, *caput*): controle especial do recolhimento do tributo; manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento da empresa; antecipação ou postergação do fato gerador e concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico.

O projeto prevê a aplicação do regime especial de fiscalização, oriundo da aplicação dos critérios especiais de tributação, a todas as empresas de setor de atividade econômica (art. 3º) ou então a pessoa jurídica específica no **regime diferenciado** (art. 4º, inciso VII). Durante a vigência do regime diferenciado (art. 5º), a empresa que incorrer em qualquer uma de **quatro** infrações de grau médio no cumprimento de obrigações tributárias poderá, respeitado o devido processo legal, ter **suspensa** sua inscrição no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado.

O art. 6º do PLP, que é a vultosa inovação em relação ao PLS, prevê que o **cancelamento** da inscrição e a vedação à fruição de benefícios fiscais, veiculados em lei específica, poderão ser aplicados, respeitado o devido processo legal, a pessoas físicas ou pessoas jurídicas que incorram em qualquer uma de **seis** situações graves listadas e, cumulativamente, sejam devedoras contumazes, caracterizadas mediante o enquadramento em **todas** as seguintes situações:

- a) falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de dozes meses;
- b) existência de débitos tributários inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:
  1. em montante fixado em lei do respectivo ente tributante, de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões, atualizáveis anualmente, excluídos os valores relacionados a penalidades decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias;
  2. que correspondam a mais de 30% do patrimônio conhecido da pessoa física ou da pessoa jurídica; e
- c) ausência de causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, de garantia idônea passível de execução pela Fazenda Pública, ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança.

O § 2º do art. 6º do PLP acresce norma especial de responsabilidade tributária, segundo a qual respondem solidariamente pelo

crédito tributário as pessoas físicas e pessoas jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

O art. 7º do PLP dispõe que a lei complementar resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor aduz, em síntese, que a ampliação do escopo do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, é necessária ante os danos ao Erário e à concorrência causados pelo considerável tempo previsto por aquele projeto até alcançar o devedor contumaz que atue em setores econômicos distintos dos expressamente arrolados no art. 3º da proposição. Nesse diapasão, sustenta que é preciso estabelecer critérios uniformes, claros e objetivos para distinguir entre o devedor contumaz e o devedor eventual ou reiterado.

Em 10 de maio de 2023, esta CCJ aprovou o Requerimento nº 10, de 2023, de autoria deste relator, aditado pelos Requerimentos nºs 2 e 3, de 2025, de autoria deste relator e do senador Ciro Nogueira, respectivamente, que determinou a realização de audiência pública destinada a instruir o PLP nº 164, de 2022.

Em 1º de abril de 2025, foi realizada a audiência pública supra que contou com a participação de representantes de órgãos públicos – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Ministério de Minas e Energia – e de entidades dos setores interessados na matéria, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás Natural (IBP), Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Ao PLP nº 164, de 2022, foram oferecidas as seguintes emendas:

- Emenda nº 1-CCJ, do senador Ciro Nogueira, que suprime os arts. 6º e 7º e altera a redação dos arts. 1º a 5º do PLP;
- Emenda nº 2-CCJ, do senador Sergio Moro, que altera os critérios para definição de devedores contumazes;

- Emendas n<sup>os</sup> 3 a 5-CCJ, do senador Weverton, que altera a redação do dos arts. 3º e 4º e do § 2º do art. 6º e acrescenta o § 5º ao art. 6º do PLP;
- Emenda n<sup>os</sup> 6 e 7-CCJ, do senador Alan Rick, que altera a redação do caput do art. 3º, inciso I do art. 4º e § 2º do art. 6º do PLP; e
- Emendas n<sup>os</sup> 8 e 9-CCJ, do senador Vanderlan Cardoso, que suprime o inciso III do art. 2º e altera o inciso II do art. 3º do PLP.

Ao PLS no 284, de 2017 – Complementar, foram apresentadas as acima mencionadas: Emenda nº 2-CAE/CTFC e Subemendas n<sup>os</sup> 1 a 8- CTFC à Emenda nº 2-CAE/CTFC, e Emenda nº 3-CTFC.

As duas proposições, que tramitam em conjunto, serão posteriormente apreciadas por CAE, CTFC e Plenário.

## II – ANÁLISE

### **Constitucionalidade, Juridicidade, Regimentalidade e Técnica Legislativa**

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

Segundo o art. 258 do RISF, o pressuposto para a tramitação em conjunto de duas ou mais proposições é a regulação da mesma matéria. É o que se verifica no caso sob exame, no qual os dois projetos visam a regular o art. 146-A da CF, sendo que o PLP nº 164, de 2022, avança na definição de critérios objetivos para a caracterização do devedor contumaz.

Os projetos coadunam-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 direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, inciso I; 48, inciso I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

A referência ao direito econômico se justifica porque o § 1º do art. 2º do PLP nº 164, de 2022, e o § 1º do art. 1º da Emenda nº 3-CTFC (substitutivo) veiculam norma de direito econômico, a qual define a extensão do mercado para fins de eventual análise pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Não perfilhamos, embora respeitemos, a opinião de Daniel Moreti, em sua obra “Regime especial de controle e fiscalização de tributos e a livre-concorrência” (São Paulo: Noeses, 2017, p. 176), no sentido de que é inconstitucional a edição de lei complementar nacional que, com fulcro no art. 146-A da CF, vise estabelecer mecanismos de repressão às condutas de agentes econômicos que, por meio de descumprimento à legislação tributária, supostamente violem ou causem desequilíbrio à concorrência.

A seu ver, as condutas praticadas pelos contribuintes no campo tributário, nos casos em que haja o simples inadimplemento de tributos (infrações tributárias não delituosas), ou nos casos de práticas sonegatórias ou fraudulentas (infrações tributárias delituosas), podem caracterizar infrações contra a ordem econômica, subsumíveis à Lei Antitruste (arts. 36 a 38 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011), podendo ser reprimidas pelo Cade.

Alinhamo-nos à visão de Hamilton Dias de Souza e de Tercio Sampaio Ferraz Jr., no sentido de que a lei complementar de que trata o art. 146-A visa prevenir desequilíbrios provocados pelo contribuinte e não os provocados pelo Fisco ou pela norma tributária. Se houver uma norma tributária que, em si, provoque desequilíbrio concorrencial tributário, ela será inconstitucional. Os critérios especiais têm a finalidade de neutralizar o papel do tributo na conquista do mercado por agentes econômicos, sem quebra de isonomia.

A divergência de opiniões tem origem na inserção do art. 146-A no Texto Constitucional, decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Esse dispositivo não constava da redação original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41, de 2003, enviada pelo Poder Executivo, tendo sido inserido no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, resultado de emenda aglutinativa substitutiva global de Plenário nº 27, que incorporava várias emendas apresentadas pelos deputados federais. Nenhuma dessas emendas, contudo, referia-se ao tema tratado pelo art. 146-A.

No Senado Federal, o dispositivo também mereceu pouca atenção. Foi aprovado em sua forma original, sem que tenha constado análise específica

de seu mérito no relatório apresentado perante esta CCJ. Dessa maneira, a partir dos documentos que instruíram a tramitação da PEC nº 41, de 2003, não é possível estabelecer com clareza a intenção do legislador.

Dessa maneira, como será adiante explicitado no mérito, consideramos **constitucionais** o PLP nº 164, de 2022, e o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC.

As proposições respeitam os princípios gerais de direito, logo não apresentam eiva de injuridicidade.

O PLP nº 164, de 2022, e o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma Emenda nº 3-CTFC, estão em conformidade com os ditames da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina o processo de elaboração das leis. Para evidenciar a articulação da proposição e evitar interpretações conflitantes, o **substitutivo** que apresentaremos ao final será dividido em capítulos.

## Mérito

Como já anotado, o PLP nº 164, de 2022, é derivação do PLS nº 284, de 2017 – Complementar. A complementação foi necessária ante a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão plenária de 18 de dezembro de 2019, que, no julgamento do Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* (RHC) nº 163.334/SC, ainda não transitado em julgado, fixou, por maioria, a seguinte tese:

“O contribuinte que, de forma contumaz e com dolo de apropriação, deixa de recolher o ICMS cobrado do adquirente da mercadoria ou serviço incide no tipo penal do art. 2º, II, da Lei nº 8.137/1990”.

Assim, o STF decidiu que é crime contra a ordem tributária declarar e não recolher o ICMS se o devedor for considerado contumaz. O acórdão, entretanto, não define o que caracteriza a contumácia. O PLP nº 164, de 2022, o faz de maneira objetiva e, por essa razão, será doravante examinado em pormenor.

O autor do PLP direcionou o escopo do art. 146-A da CF aos desequilíbrios concorrenciais provocados pelo contribuinte (“sujeito passivo”,

referido nos arts. 2º, incisos I e VII; 4º, inciso III; e 5º e 6º), deixando de fora os causados pelo Fisco ou pela norma tributária.

Também fez incidir os critérios especiais de tributação sobre os chamados tributos indiretos, em que o ônus do gravame é suportado pelo adquirente do produto ou serviço, afastando os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio (art. 4º, inciso V). Como se sabe, os principais tributos indiretos são: a) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual; b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal; c) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e e) Contribuição para o PIS/Pasep, os três últimos de competência da União. Sua unificação foi objeto da Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária), que paulatinamente substituirá essas espécies tributárias – à exceção do IPI – pelos novos Imposto sobre Bens e Serviços, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e Contribuição Social sobre Bens e Serviços, de competência da União.

Essas escolhas feitas pelo autor têm a nossa chancela. De fato, o art. 146-A da CF não se vocaciona ao controle de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo. Pela singela razão de que a instituição de tributos é matéria sujeita à edição de lei (ordinária) no âmbito da competência legislativa de cada ente político (art. 150, inciso I, da CF), sem prejuízo das normas regulamentares destinadas à sua fiel execução.

Assim, se houver desequilíbrio concorrencial motivado pela legislação, esta deverá ser alterada pelo órgão competente, ou submetida ao controle do Poder Judiciário. Uma lei complementar não pode corrigir eventuais inconsistências da lei de incidência tributária e respectivos atos executórios, sob pena de invasão de competência privativa do respectivo ente tributante.

De outro lado, não compete à lei complementar prevista no art. 146-A da CF fixar normas de indução tributária com a finalidade extrafiscal de estimular o contribuinte a adotar comportamento desejado pelo Poder Público. Seria o caso, por exemplo, da concessão de incentivo para quem realizar investimento em determinada região (por exemplo, na Zona Franca de Manaus).

Portanto, a premissa utilizada na elaboração do PLP nº 164, de 2022, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenenciais, parece ser a única compatível com a letra e o espírito do art. 146-A da CF.

Além disso, é preciso deixar claro que o combate aos devedores contumazes ultrapassa a questão meramente concorrencial, sendo verdadeira proteção à livre iniciativa, de modo que o projeto que estamos a relatar tem como seu fundamento constitucional não só o art. 146-A da Constituição, no que tange à proteção da concorrência, mas também o art. 146, III, b, da Carta Magna, que permite à Lei Complementar definir normas gerais em matéria tributária.

Não é necessário entrar na questão concorrencial para se dizer que alguém é devedor contumaz. O que se precisa é que seja alguém qualificado como tal, porque atua de forma ilícita no mercado. Na visão do Supremo Tribunal Federal, que esta matéria procura reproduzir, considera-se contumaz a inadimplência sistemática, verdadeiro *modus operandi* do empresário, seja para enriquecimento ilícito, para alisar a concorrência ou para financiar as próprias atividades.

Assim, condicionar a aplicação das medidas às atividades ou à demonstração de impacto sobre o mercado concorrencial, além de desnecessário, pode tornar ineficaz a atuação preventiva do fisco.

O PLP nº 164, de 2022, fornece a moldura dentro da qual a União e os entes subnacionais vão escolher, em lei específica, os critérios especiais de tributação que melhor reflitam sua legislação tributária e a concorrência no seu mercado.

Reconhecemos o esforço e parabenizamos a iniciativa dos autores do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, e do PLP nº 164, de 2022. Entendemos, todavia, que ainda há espaço para aperfeiçoamentos no texto da matéria, motivo pelo qual apresentamos substitutivo.

Conforme adiantado, para facilitar a interpretação da nova lei complementar, sugerimos a divisão do texto em capítulos.

O art. 1º do PLP nº 164, de 2022, com adaptação da redação, corresponderá ao **Capítulo I** (“Do Objeto”).

Os arts. 2º a 6º do PLP nº 164, de 2022, foram agrupados no **Capítulo II** do substitutivo, denominado “Critérios Especiais para o Adequado Cumprimento das Obrigações Tributárias”. Nesse Capítulo II, o substitutivo, que ora se apresenta, introduz alterações nos arts. 2º, 3º e 4º, abaixo anotadas.

Excluimos a exigência de instalação de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque, de que tratava o art. 2º, inciso III, do substitutivo apresentado em 19 de março de 2025. Essa exclusão visa a reduzir o ônus regulatório sobre os contribuintes, alinhando as práticas de fiscalização às reais necessidades e capacidades das empresas, promovendo um ambiente de negócios mais justo. Portanto, acolhemos a Emenda nº 8-CCJ.

Alteramos a redação do *caput* do art. 3º do PLP para restringir e esclarecer que somente serão alcançados pelos critérios especiais, previstos na lei complementar, os agentes econômicos considerados devedores contumazes, na forma do Capítulo III, aproximando as medidas das melhores práticas internacionais e das recomendações da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim, acolhemos a sugestão proposta nas Emendas nº 5 e 7-CCJ.

Além disso, as condições para que os órgãos competentes requeiram a aplicação dos critérios especiais incluem a exigência da prova de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária, e não mais somente indícios, consoante redação da alínea b do inciso IV do art. 3º do substitutivo.

Acrescemos ao inciso IV do *caput* do art. 3º do PLP “agência reguladora setorial”, tal como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), entre os órgãos e entidades legitimados a requerer a inclusão de outros produtos e serviços no campo de aplicação dos critérios especiais de tributação.

Apesar da louvável preocupação do senador Vanderlan Cardoso, de destacar a nocividade das bebidas alcóolicas, de modo a excluir a sujeição de sucos, extratos para sucos e água mineral à imposição de critérios especiais de tratamento tributário, temos que ressaltar que essa medida não importa em aumento de custos, mas se trata de uma questão de combate às más práticas

tributárias e concornciais, a que esse setor está sujeito. Desse modo, com todas as vências ao nobre par, não acolhemos a Emenda nº 9- CCJ.

Em relação aos sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do art. 2º do PLP e do substitutivo, identificamos três de natureza material, que são aqueles a interferir com os elementos estruturais da obrigação tributária, a saber: a) antecipação ou postergação do fato gerador (independentemente de substituição tributária); b) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico (monofasia também para o IPI e o ISS); e c) adoção de alíquota específica sobre preço do produto constante em pauta de valor mínimo.

Os outros três critérios especiais de tributação têm natureza formal, isto é, criam deveres instrumentais adicionais para acompanhamento específico de determinados contribuintes. Destes, são de aplicação individual ao sujeito passivo na forma de **regime diferenciado**, a saber: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa.

O art. 4º, inciso III, do PLP assegura a não aplicação dos critérios especiais de tributação ao **devedor eventual ou ao devedor reiterado cuja inadimplência não implique desequilíbrio concorrencial**. Esses dois tipos de devedor atuam licitamente no mercado e devem se submeter ao procedimento normal de cobrança de dívidas (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de certidão da dívida ativa etc.), não podendo sofrer qualquer restrição à liberdade de iniciativa tendente a forçá-los a cumprir as suas obrigações tributárias.

Na redação daquele inciso III do art. 4º, contudo, cremos dispensável sua parte final (“quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial”), porque o desequilíbrio concorrencial exige estudos econômicos para ser provado e é precipuamente provocado pelo devedor contumaz. Por essa razão, **suprimimos**, no substitutivo, **a parte final do inciso III do art. 4º** do PLP nº 164, de 2022.

Entretanto, na vigência do regime diferenciado, se a empresa incorrer em qualquer uma de quatro (incisos I a IV do *caput* do art. 5º) infrações de grau médio no cumprimento de obrigações tributárias, o art. 5º do PLP e do substitutivo autoriza que a autoridade administrativa do ente tributante, quando da aplicação individual dos acima citados três critérios especiais formais,

respeitado o devido processo legal, **suspenda** a inscrição da empresa no cadastro de contribuintes. Dessa maneira, será obrigada a parar temporariamente suas atividades de comercialização, porque estará impedida, enquanto perdurar a suspensão, de emitir nota fiscal eletrônica.

Independentemente de regime diferenciado, se a empresa ou a pessoa física for enquadrada em **qualquer uma** das cinco situações graves (que envolvem fraude, pessoas interpostas [“*laranjas*”], contrabando) listadas no *caput* do art. 8º do substitutivo e ainda for caracterizada como devedor contumaz, poderá, respeitado o devido processo legal, ter sua inscrição no cadastro do ente tributante **cancelada**, sem prejuízo das sanções impostas pela própria condição de devedor contumaz. Vemos, aqui, a via rápida (“*fast track*”) para alcançar o devedor contumaz, sem exigir sua prévia submissão ao regime diferenciado.

Como acima anotado, as situações graves que ensejam o cancelamento são listadas no *caput* do **art. 8º** do substitutivo, sendo que o novel inciso III aglutina as disposições dos incisos III e IV do *caput* do art. 6º do PLP original. O novel inciso III é especialmente voltado a organizações estruturadas para evitar a constituição ou cobrança dos créditos tributários, sendo o exemplo mais corriqueiro o de empresas “*noteiras*”, ardil por meio do qual se estruturam vários CNPJs fictícios para emissão de documentos fiscais “*frios*”.

A caracterização do devedor contumaz é objeto do **Capítulo III** do substitutivo, intitulado “Critérios para a Definição de Devedores Contumazes” e composto pelos arts. 6º a 10.

No **art. 6º** do substitutivo, o devedor contumaz continua a ser considerado aquele cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributos, consoante a magistral definição do tributarista Humberto Ávila. O substitutivo altera os critérios para caracterizar a inadimplência **reiterada e substancial** e propõe critérios específicos para a inadimplência **injustificada**.

Assim, de acordo com o § 1º do art. 6º do substitutivo, a inadimplência **reiterada e substancial** caracteriza-se pela existência de débitos em situação irregular por período igual ou superior a **um ano**:

I – em valor igual ou superior a R\$ 15 milhões;

**OU**

II – em montante superior a 30% do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1 milhão.

Para completar a caracterização do devedor contumaz, a inadimplência será considerada **injustificada** (§ 3º do art. 6º do substitutivo) quando não houver motivo plausível que a fundamente, cabendo ao devedor, **no âmbito do processo administrativo**, demonstrar os motivos que afastem a configuração da contumácia, mediante a comprovação **cumulativa** de:

I – circunstâncias externas relacionadas a:

a) dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

b) situações que envolvam estado de calamidade pública; e

II – comportamentos relacionados ao devedor:

a) consistência e veracidade nas informações cadastrais e na escrituração das obrigações acessórias;

b) apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

c) demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

d) demonstração de não ocorrência da prática de fraude à execução;

e) comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos débitos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor; e

f) não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em outra pessoa jurídica dissolvida irregularmente ou declarada inapta nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.

O piso de R\$ 15 milhões de valor de crédito tributário em situação irregular, que é considerado requisito para a caracterização do devedor contumaz (art. 6º, § 1º, inciso I, do substitutivo), equivale ao valor mínimo para considerar o contribuinte Grande Devedor para com a Fazenda Nacional (art. 4º, inciso I, da Portaria MF nº 253, de 9 de junho de 2014). No substitutivo, suprimimos: i) no cômputo desse valor, a exclusão das penalidades decorrentes

do descumprimento de obrigações acessórias; e *ii*) a previsão de correção anual pela variação da taxa Selic.

No substitutivo, o prazo de duração da situação irregular é trocado para igual ou superior a **um ano** (parte final do § 1º do art. 6º). A anterior previsão de prazos variados, consecutivos ou alternados, tornaria a redação demasiado complexa, uma vez que haverá tributos de apuração mensal, trimestral e anual, sendo que, para cada uma dessas hipóteses, deveria existir uma regra própria.

Também mudamos, no substitutivo, a grandeza que, excedida em 30%, configura uma das situações alternativas caracterizadoras da inadimplência reiterada e substancial (a outra é a ultrapassagem do piso de R\$ 15 milhões de dívida em situação irregular por um ano). Assim, o inciso II do § 1º do art. 6º do substitutivo considera reiterada e substancial a inadimplência em montante superior a 30% do **faturamento** do ano anterior (em vez da anterior previsão de 30% do patrimônio conhecido), desde que o valor da dívida inadimplida seja igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Isso porque, a depender do segmento econômico, do *modus operandi* do devedor ou do volume de arrecadação do ente tributante, é possível que, até o atingimento da cifra de R\$15 milhões, o devedor já tenha causado impactos deletérios ao mercado.

No substitutivo, suprimimos o § 2º do art. 6º do PLP, que acresce norma especial de responsabilidade tributária, em adição ao que já prevê o art. 135 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966). Esse § 2º excluído diz que respondem solidariamente pelo crédito tributário as pessoas físicas e jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

O § 2º do art. 6º do substitutivo acolhe a redação sugerida nas Emendas nºs 3 e 6-CCJ, para considerar irregular o crédito tributário quando ausente garantia integral e idônea, causa suspensiva da exigibilidade ou fundamento jurídico relevante.

Para garantir a proteção dos contribuintes idôneos e seu direito ao devido processo legal, especialmente o direito de impugnar as decisões administrativas, acolhemos também a redação proposta na Emenda nº 4-CCJ, para poder deduzir do montante dos créditos tributários, sujeitos a qualificar o sujeito passivo em devedor contumaz, os valores referentes aos créditos

tributários embasados em controvérsia jurídica relevante e disseminada de que trata a Lei de Transações Tributárias e o Código de Processo Civil, na forma do § 4º do art. 6º do substitutivo que ao fim se apresenta.

O art. 7º do substitutivo amplia as medidas sancionatórias ao devedor contumaz que não está envolvido nas cinco situações graves listadas no art. 8º do substitutivo. Ao impedimento de fruição de quaisquer benefícios fiscais (art. 6º do PLP original), agregamos impedimento de formalização de vínculos com a Administração Pública. O devedor contumaz poderá também ser alvo de provação da entidade pública competente para nele decretar intervenção, liquidação extrajudicial, ajuizamento de insolvência civil ou de pedido de falência, independentemente do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 73 e 94 da Lei de Falências e Recuperação Judicial (Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005). Vale observar que são restrições que se aproximam bastante daquelas previstas no § 3º do art. 195 da CF.

Na oportunidade, acrescentamos o parágrafo único ao art. 7º do substitutivo para esclarecer que as penalidades ao devedor contumaz que presta serviço público essencial somente se aplicarão nos novos processos licitatórios ou novos vínculos com a Administração Pública.

O art. 9º do substitutivo reproduz as condicionantes mínimas do processo administrativo que almeja enquadrar o devedor contumaz já assentadas nos incisos II, III e IV do parágrafo único do art. 3º do PLP original e do substitutivo. No § 1º ao citado art. 9º, propomos a aplicação subsidiária do rito estabelecido na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

No § 2º do citado art. 9º, alvitramos a previsão de que o processo administrativo abranja devedores relacionados entre si, uma vez que é comum a identidade de procedimentos adotados por empresas do mesmo grupo econômico ou mesmo a confusão patrimonial ou operacional entre as diversas pessoas físicas ou jurídicas.

No § 3º do mesmo art. 9º, propomos que a regulamentação do processo administrativo em âmbito federal se dê por meio de Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), dispensando a necessidade de elaboração de lei específica, uma vez que as balizas se encontram assentadas no próprio art. 9º.

O art. 10 do substitutivo reproduz o § 4º do art. 6º do PLP original, para prever a possibilidade de o devedor regularizar sua situação fiscal e, assim, rever as restrições eventualmente aplicadas.

Em relação ao relatório lido na semana passada, após ouvir os representantes do setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, entendemos ser adequada a exclusão do **Capítulo IV** do substitutivo apresentado na reunião do dia 19 de março de 2025, intitulado “Disposições Específicas para a Indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis” e composto pelos arts. 11 e 12.

A exclusão do referido capítulo evita a sobreposição de controles e garante maior segurança jurídica ao manter o foco da proposição na uniformização do tratamento dos devedores contumazes em âmbito nacional, independentemente do setor econômico.

No novo **Capítulo IV**, intitulado “Das Disposições Finais”, o art. 11 do substitutivo impede que o devedor contumaz — assim reconhecido em decisão administrativa definitiva — que incorra nas práticas graves listadas no art. 8º tenha acesso à transação no âmbito federal, regulada pela Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, salvo revisão judicial.

O art. 12 do substitutivo, tal qual o art. 7º do PLP original, prevê que a lei complementar em que se converter o substitutivo entrará em vigor na data de sua publicação.

Quanto à Emenda nº 1-CCJ, apresentada pelo senador Ciro Nogueira, opinamos pelo seu não-acatamento. A emenda é ampla e altera substancialmente o PLP nº 164, de 2022, de modo que entendemos que a maior parte de suas disposições já foram tratadas de forma detalhada no substitutivo apresentado neste relatório.

Quanto à Emenda nº 2-CCJ, apresentada pelo senador Sergio Moro, também opinamos pelo não-acatamento. A emenda propõe ajustes nos critérios objetivos para caracterização do devedor contumaz, exigindo que o montante dos débitos tributários considerados corresponda **apenas ao valor principal**, desconsiderando juros e multas, e que este valor supere 100% do ativo total informado no último balanço patrimonial registrado. Além disso, prevê a comprovação **alternativa**, e não cumulativa, das circunstâncias externas ou internas para afastar a configuração da inadimplência injustificada.

Entendemos que o texto do substitutivo apresentado ao final oferece solução normativa mais adequada ao propósito do PLP nº 164, de 2022. Ao incluir os juros e multas na apuração dos débitos tributários e adotar como parâmetro o faturamento anual da pessoa jurídica, o substitutivo assegura maior eficácia no enfrentamento de práticas anticoncorrenciais decorrentes da inadimplência tributária. Ademais, a exigência cumulativa na comprovação das circunstâncias justificadoras da inadimplência oferece maior segurança jurídica e robustez ao processo administrativo fiscal.

Ao fim, sendo o PLP nº 164, de 2022, uma versão aperfeiçoada do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC, a prejudicialidade deste último, por força de regras meramente processuais do trâmite legislativo, em nada afetará o seu intento.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLP nº 164, de 2022, e do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC, e, no mérito, pela **aprovação** do PLP nº 164, de 2022, na forma do substitutivo abaixo, pelo acolhimento das Emendas nºs 3-CCJ, 4-CCJ, 5-CCJ, 6-CCJ, 7-CCJ e 8-CCJ e pela rejeição das Emendas nºs 1-CCJ, 2-CCJ e 9-CCJ (Sen. Vanderlan), e por declarar prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

### **EMENDA Nº – CCJ (Substitutivo)**

## **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 164, DE 2022**

Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para o adequado cumprimento das obrigações tributárias e para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, e altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## CAPÍTULO I DO OBJETO

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para o estabelecimento de critérios para o adequado cumprimento das obrigações tributárias e normas gerais para a identificação e o controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal, e de aprimorar a cobrança de créditos tributários.

## CAPÍTULO II DOS CRITÉRIOS ESPECIAIS PARA O ADEQUADO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS

**Art. 2º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – antecipação ou postergação do fato gerador;

IV – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

V – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VI – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§ 1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 4º desta Lei Complementar.

§ 2º As alíquotas previstas no inciso VI do *caput* deste artigo adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3º Na hipótese do inciso VII do *caput* deste artigo, ao fim do período de apuração do tributo será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte.

§ 4º O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º deste artigo, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.

**Art. 3º** Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes, nos termos do Capítulo III desta Lei, e que realizem transações com:

I – combustíveis e biocombustíveis;

II – bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022;

III – cigarros que contenham tabaco;

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência, da agência reguladora setorial ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido;

b) haja prova de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária.

*Parágrafo único.* Os procedimentos para aplicação do inciso IV do *caput* deste artigo serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso IV do *caput* deste artigo;

II – concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida; e

IV – reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

**Art. 4º** Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar:

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação ao contribuinte devedor contumaz;

II – deverão ser motivados, mediante a apresentação de estudo econômico que demonstre os efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como a necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los, observando-se, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 3º desta Lei Complementar, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais;

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 5º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do *caput* do art. 4º desta Lei Complementar e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá alterar para

suspensa a situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado se caracterizada e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

I – negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

II – negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

III – realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

IV – persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

### **CAPÍTULO III**

### **DOS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DE DEVEDORES**

### **CONTUMAZES**

**Art. 6º** Para os fins desta Lei Complementar, considera-se devedor contumaz aquele cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência reiterada, substancial e injustificada, de tributos.

#### **§ 1º Considera-se inadimplência**

I - reiterada, a falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de doze meses; e

II – substancial, a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:

a) de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais); ou

b) em montante superior a 30% (trinta por cento) do faturamento do ano anterior, com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

III - injustificada, a existência de débitos tributários, na condição de devedor principal ou de corresponsável, inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos, em situação irregular por período igual ou superior a um ano, sem que seja demonstrada pelo sujeito passivo a existência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:

a) Dispensabilidade do pagamento, em razão de:

1. Causa suspensiva da exigibilidade ou garantia idônea do crédito tributário, nos termos do arts. 151 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

2. Inexigibilidade da prestação de garantia para a discussão judicial do crédito tributário, nos casos previstos na legislação;

3. Disseminada controvérsia jurídica a respeito da legitimidade do crédito tributário, em âmbito administrativo ou judicial; ou

4. Fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

b) circunstâncias externas relacionadas a:

1. dificuldades financeiras ou operacionais oriundas de crise com significativo impacto no segmento econômico do devedor; ou

2. situações que envolvam estado de calamidade pública; e

c) comportamentos relacionados ao devedor:

1. apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior;

2. demonstração da inexistência da prática de atos de liberalidade patrimonial desde a ocorrência do fato gerador;

3. comprovação que, durante a situação de exigibilidade dos débitos tributários, não houve distribuição de lucros e dividendos, pagamento de juros sobre capital próprio, redução do capital social ou concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor, exceto, nesta última hipótese, se a atividade for inerente ao objeto social do sujeito passivo;

4. não possuir no quadro societário, independentemente do percentual de participação, sociedades, sócios-gestores, representantes legais ou beneficiários finais, sediados no Brasil ou no exterior, que tenham participação em duas ou mais pessoas jurídicas dissolvidas irregularmente ou declaradas inaptas nos últimos 5 (cinco) anos com a existência de débitos que se encontrem em situação irregular, inscritos ou não em dívida ativa.

§ 2º A caracterização de sujeito passivo como devedor deverá ser motivada, com indicação precisa dos elementos de fato que demonstram a presença dos requisitos do §1º deste artigo, observado o devido processo legal, na forma da lei.

**Art. 7º** O devedor contumaz poderá sofrer, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas:

I – impedimento de fruição de quaisquer benefícios fiscais, inclusive a concessão de remissão ou de anistia e de utilização de créditos de prejuízo fiscal ou de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSL para a apuração ou quitação de tributos;

II – impedimento de formalização de vínculos, a qualquer título, com a Administração Pública como autorização, licença, habilitação, concessão de exploração ou outorga de direitos; e

III – provação da entidade pública competente para decretar intervenção, liquidação extrajudicial ou outros instrumentos congêneres, ou ajuizamento de insolvência civil ou de pedido de falência contra o devedor, independentemente do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 73 e 94 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

Parágrafo único. Nos casos em que o sujeito passivo considerado devedor contumaz preste serviço público essencial, nos termos do art. 10, da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, ou opere infraestruturas críticas, nos termos do Decreto n. 9.573, de 22 de janeiro de 2018, o disposto no inciso II do *caput* não se aplicará aos contratos e aos vínculos, a qualquer título, vigentes, sendo a penalidade prevista aplicável apenas a participação em novos processos licitatórios ou de formalização de novos vínculos, a qualquer título.

**Art. 8º** Sem prejuízo das medidas previstas no art. 7º desta Lei Complementar, poderá ser cancelada a inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente tributante, quando o devedor contumaz:

I – tiver sido constituído ou for utilizado, segundo evidências, para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

II – declarar ser gerida, dirigida ou administrada por interpostas pessoas, que não desempenhem de fato estas funções;

III – tiver participado, segundo evidências, de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais, inclusive por meio de emissão de documentos fiscais que relatem operações fictícias ou cessão de créditos inexistentes ou de terceiros;

IV – produzir, comercializar ou armazenar mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e

V – utilizar como insumo, comercializar ou armazenar mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

**Art. 9º** Os entes tributantes, no âmbito de suas competências, editarão os atos necessários à regulamentação do processo administrativo de que trata este Capítulo, com observância às seguintes garantias, no mínimo:

I – concessão de prazo de trinta dias para exercício do direito de defesa pelo interessado;

II – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato e de prova que justificam a medida;

III – possibilidade de recurso, no prazo de quinze dias, com efeito suspensivo; e

IV – revisão das medidas adotadas se os débitos que as motivaram forem extintos, suspensos ou caso seja apresentada garantia integral e idônea, desde que inexistentes outros débitos exigíveis.

§ 1º Aplica-se, subsidiariamente, o rito estabelecido na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 2º O processo administrativo de que trata este artigo poderá abranger vários devedores relacionados entre si, assegurada a análise individualizada do preenchimento dos requisitos previstos neste Capítulo.

§ 3º No âmbito federal, a regulamentação de que trata o *caput* deste artigo será definida em Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

**Art. 10.** Na hipótese de pagamento ou de negociação das dívidas pelo devedor o procedimento será:

I – encerrado, se houver pagamento integral das dívidas; ou

II – suspenso, se houver negociação integral das dívidas e regular adimplemento das parcelas devidas.

## **CAPÍTULO IV**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 11.** Ressalvada revisão judicial, os devedores contumazes enquadrados no art. 8º desta Lei Complementar, por decisão administrativa definitiva, ficarão sujeitos às sanções previstas na lei penal e à vedação prevista no art. 5º da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

**Art. 12.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

2



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 12, DE 2022

Altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.

**AUTORIA:** Senador Jorge Kajuru (PODEMOS/GO) (1º signatário), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Carlos Portinho (PL/RJ), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Flávio Arns (PODEMOS/PR), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Luiz Carlos do Carmo (MDB/GO), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Romário (PL/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)



Página da matéria



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JORGE KAJURU

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE  
2021**

Altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art.14.....**

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

” (NR)

**“Art. 28.** A eleição do Governador e do Vice-Governador, para mandato de cinco anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

” (NR)

**“Art. 29.....**

I – eleição, mediante pleito direto e simultâneo, realizado em todo o País, em cada caso:

Recebido em 21/5/2021

Hora: 10:56

Munim

Juliana Soares Amorim



- a) do Prefeito e do Vice-Prefeito para mandato de cinco anos;
- b) dos Vereadores, para mandato de quatro anos.

.....” (NR)

**“Art. 82.** O mandato do Presidente da República é de cinco anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição.” (NR)

**Art. 2º** Os atuais Presidente e Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos e Vice-Prefeitos cumprirão os mandatos para os quais foram eleitos e aqueles que encerrem o primeiro mandato poderão ser candidatos à reeleição no período subsequente.

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Sucessivas eleições, na vigência da Carta de 1988, nos revelam a existência de obstáculos legais importantes à renovação dos mandatos eletivos. No caso específico do Poder Executivo, a regra da reeleição demonstra, a cada pleito, a enorme vantagem do Presidente, dos Governadores e dos Prefeitos em exercício sobre os demais candidatos. A concorrência entre os mandatários e os demais candidatos é desigual e a derrota dos candidatos à reeleição ocorre apenas em circunstâncias muito particulares.

A nosso ver, a renovação da representação política é sempre desejável. Permite simultaneamente o surgimento de novas lideranças e dá às antigas, retiradas momentaneamente do exercício do mandato, a oportunidade de, no convívio com suas bases eleitorais, atualizar sua agenda e suas propostas.

Criar condições legais que favoreçam essa renovação é o objetivo da presente Proposta de Emenda à Constituição. Para tanto, no que toca aos mandatos do Poder Executivo, a proposta veda a possibilidade de reeleição. Ao mesmo tempo, uma vez que o mandato de quatro anos é manifestamente insuficiente para a implementação satisfatória de um

|||||  
SF/21187.21742-07

Página: 2/3 19/05/2021 16:17:19

94ac34e480dfe7d1f8bf2cbaed57ffafe0c6ea5a



programa de governo, a proposta aumenta o tempo dos mandatos do Presidente, Governadores e Prefeitos de quatro para cinco anos.

Cabe assinalar que os direitos dos mandatários em exercício restam assegurados conforme o disposto no art. 2º da presente proposta. No caso de sua aprovação, todos cumprirão os mandatos para os quais foram eleitos e aqueles aptos a disputar a reeleição poderão candidatar-se na vigência da nova regra.

Por essas razões, apresentamos a presente Proposta de Emenda à Constituição e solicitamos o apoio de nossos pares.

Sala das Sessões,

Senador JORGE KAJURU

SF/21187.21742-07  
|||||

Página: 3/3 19/05/2021 16:17:19

94ac34e480dfe7d1f8bf2cbaed57fefae0c6ca5a



**Lista de assinaturas à PEC protocolada sob o SEDOL nº SF/21187.21742-07**

Altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.

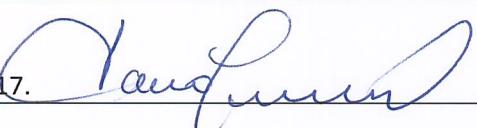
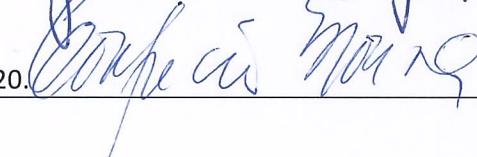
1.		KAJURU - Podemos
2.		EZEQUIEL BOMBO GIBER
3.		Marcos Soárez ✓
4.		Plínio Valélio ✓
5.		Fábio Henrique Corrêa da Costa ✓
6.		Izalci ✓
7.		Jorginho Mello ✓
8.		Charles F. Portinho ✓
9.		Teófima Marinho ✓
10.		Aécio Neves ✓
11.		Renan Calheiros ✓
12.		Reguffe ✓
13.		Weverton Rocha ✓
14.		Mailza Gomes ✓
15.		Marcelo Crivella ✓
16.		Lúcio Alcântara ✓

REPETIDA

REPETIDA

**Lista de assinaturas à PEC protocolada sob o SEDOL nº SF/21187.21742-07**

Altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.

17.		Tasso	✓
18.		José Serra	✓
19.		Fernando Collor de Mello	✓
20.		Itamar Franco	✓
21.			
22.			
23.			
24.			

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constitucão:1988;1988>

- parágrafo 3º do artigo 60



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Girão

**EMENDA Nº  
(à PEC 12/2022)**

Dê-se nova redação ao art. 46 da Constituição Federal, na forma proposta pelo art. 1º da Proposta, nos termos a seguir:

**“Art. 46. ....**

**§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão dois Senadores, com mandato de cinco anos.**

**§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de cinco em cinco anos.” (NR)**

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente Proposta de Emenda à Constituição busca adequar a composição do Senado Federal à realidade do país, reduzindo o número de representantes por Estado e pelo Distrito Federal de três para dois senadores. Essa medida tem como principais objetivos garantir a economia de recursos públicos, melhorar a eficiência dos trabalhos legislativos e alinhar o Parlamento às expectativas da sociedade brasileira, que exige instituições mais enxutas e eficazes.

A primeira motivação para essa proposta é a necessidade de um Legislativo mais racional e responsável com o dinheiro público. O Senado Federal, assim como outras estruturas do Estado, precisa se adequar ao momento atual do país, no qual o uso dos recursos deve ser otimizado para atender às demandas urgentes da população. A manutenção de uma estrutura legislativa extensa, com um número excessivo de parlamentares, representa um custo que poderia ser mais bem direcionado para áreas como saúde, segurança e educação. Ao reduzir o número de senadores, diminuímos também as despesas associadas a cada



gabinete, incluindo assessores, verbas de custeio e benefícios, sem comprometer a representatividade das unidades federativas. Essa é uma medida de moralização e respeito ao dinheiro do contribuinte.

Além da economia, a redução do número de senadores tem um impacto positivo na dinâmica legislativa. Com menos parlamentares, os debates tornam-se mais objetivos, as negociações políticas ganham clareza e os processos decisórios são agilizados. Em um Senado menor, as deliberações tendem a ser mais eficazes, evitando entraves burocráticos desnecessários. Essa mudança contribuirá para que as propostas em discussão tenham um andamento mais rápido e assertivo, beneficiando diretamente o país.

Outro ponto proposto é a modificação do tempo de mandato dos Senadores, com o propósito de ajustar o mandato dos Senadores da República ao atual cenário político e social do País, estabelecendo um período de cinco anos para o exercício do cargo. A mudança ora proposta se fundamenta em princípios republicanos, no fortalecimento da representação popular e na busca por maior dinamismo e legitimidade no processo legislativo.

O mandato de oito anos, previsto na redação constitucional vigente, tem como justificativa histórica a ideia de conferir estabilidade e continuidade institucional à Casa revisora do Congresso Nacional. No entanto, diante das profundas transformações sociais, da crescente demanda por maior responsividade dos representantes e da evolução dos mecanismos democráticos, impõe-se a necessidade de rediscutir esse arranjo à luz dos novos desafios do Estado brasileiro.

Ao propor a redução para cinco anos, a proposta promove maior consonância entre os ciclos eleitorais, favorecendo uma relação mais próxima entre os senadores e seus representados. Mandatos mais curtos contribuem para uma renovação mais frequente da representação política, incentivando o aperfeiçoamento da atuação parlamentar, a transparência e o compromisso contínuo com as demandas da população.

Além disso, a alteração sugerida aproxima o mandato dos senadores da duração dos demais cargos eletivos, como os de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores, o que tende a fortalecer a harmonia e a integração do



sistema eleitoral. Essa medida, portanto, não compromete a independência ou o papel institucional do Senado Federal, mas sim atualiza e aperfeiçoa seu desenho institucional, adequando-o à dinâmica política contemporânea.

Importante destacar que a renovação da representação dos Estados e do Distrito Federal a cada cinco anos assegura o princípio federativo, ao mesmo tempo em que permite maior oxigenação da Casa Legislativa e promove um Senado mais representativo, sintonizado com a sociedade brasileira.

Diante dessas razões, entendemos que a presente proposta se apresenta como uma medida necessária e oportuna para o aprimoramento das instituições democráticas, e esperamos contar com o apoio do relator para sua aprovação.

Sala da comissão, de .

**Senador Eduardo Girão  
(NOVO - CE)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Girão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4719994959>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Marinho

**EMENDA Nº - CCJ**  
(à PEC 12/2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 46 da Constituição Federal, nos termos a seguir:

**“Art. 46.....”**

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de 5 (cinco) anos.

§ 2º Os eleitores disporão de 3 (três) votos para o cargo de Senador, e serão considerados eleitos os três candidatos que obtiverem as maiores votações.

.....” (NR)

Acrescente-se ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o seguinte art. 139:

**“Art. 139.** As disposições constitucionais que versam sobre a vedação de reeleição e duração dos mandatos obedecerão às seguintes regras de transição:

I - o Presidente da República e Governadores eleitos em 2022 poderão se candidatar à reeleição se não tiverem exercido a titularidade do mandato no período imediatamente anterior;

II - o mandato dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 2024 será de 6 (seis) anos;

III - a duração da legislatura seguinte às eleições de 2026 será de 4 (quatro) anos e da seguinte às eleições de 2030, de 5 (cinco) anos, período correspondente ao mandato de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Deputados Distritais eleitos em cada um desses pleitos;



IV - o mandato do Presidente da República e o dos Governadores eleitos em 2026 será de quatro anos e o dos eleitos em 2030, de cinco anos.

V - as eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, a partir de 2030, ocorrerão concomitantemente às eleições para Presidente da República, Governadores, Vice-Governadores de Estado, Senadores da República, Deputados Federais e Deputados Estaduais. ” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda à Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022, tem por objeto a alteração do art. 46 da Constituição Federal, para fixar em cinco anos o mandato dos Senadores da República, com eleição simultânea dos três representantes de cada Estado e do Distrito Federal, mantendo-se intacto o direito do eleitorado em escolher três Senadores, ou seja, reforça a soberania do voto.

Acrescenta-se, ainda, o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o objetivo de estabelecer regras de transição para a vedação à reeleição aos cargos do Poder Executivo e para a uniformização das durações dos mandatos eletivos, culminando com a unificação de todos os pleitos a partir do ano de 2030.

Essa proposta legislativa representa um esforço de racionalização do sistema político-eleitoral brasileiro, com vistas à promoção de maior equilíbrio entre os Poderes, maior eficiência administrativa e maior segurança jurídica no processo eleitoral. A alteração da duração do mandato de Senadores para cinco anos deve ser compreendida como medida de alinhamento institucional, é mais simétrica e razoável ao nosso ver. Mais do que uma alteração temporal, trata-se de um aprimoramento da lógica de representação e de renovação democrática.

Acreditamos que, o mandato quinquenal, como ora proposto, mantém a duração necessária ao exercício qualificado das atribuições legislativas e fiscalizatórias do Senado, sem comprometer a necessária renovação política nem a legitimidade representativa.



No campo do Poder Executivo, a emenda propõe a vedação à reeleição para prefeitos, após respeitado o ciclo de transição, que estipula mandato de seis anos aos eleitos para o Poder Executivo municipal em 2024. Trata-se de medida amplamente fundamentada nos princípios constitucionais republicanos e respaldada pela doutrina constitucional contemporânea, que reconhece na alternância de poder um dos elementos estruturantes da democracia.

Noutro giro, concordamos com o escopo central da matéria, o qual visa, precípuamente, extinguir o instituto da reeleição para os cargos do Poder Executivo. A experiência internacional, notadamente a dos Estados Unidos, ilustra de forma clara os riscos decorrentes da repetição ilimitada de mandatos no Executivo. A 22<sup>a</sup> Emenda da Constituição norte-americana, aprovada após o longo governo de Franklin D. Roosevelt, limitou a dois os mandatos presidenciais, inspirando-se no gesto republicano de George Washington, que, mesmo podendo manter-se no cargo, renunciou à reeleição em nome do equilíbrio institucional. O argumento é simples e poderoso: o amor ao poder tende a abrir caminho ao abuso. Por isso, o ordenamento jurídico deve impor freios à perpetuação pessoal, em defesa da institucionalidade.

A eliminação da reeleição, portanto, não é uma restrição de direitos políticos, mas sim uma forma de preservação do sistema democrático. Ao impedir que os Chefes do Executivo utilizem os instrumentos do cargo para beneficiar eleitoralmente sua recondução, protege-se a isonomia entre os concorrentes, combate-se o uso da máquina pública e evita-se a captura das instituições de controle. Trata-se de medida que reforça a integridade do processo democrático e a neutralidade do Estado.

Por fim, a emenda reforça a unificação dos pleitos eleitorais a partir de 2030, com a realização simultânea das eleições municipais, estaduais e federais. Tal disposição confere racionalidade ao processo eleitoral, reduz substancialmente os custos financeiros e operacionais das eleições, diminui o desgaste da Justiça Eleitoral e da administração pública, além de favorecer o engajamento do eleitorado. A manutenção de eleições a cada dois anos, como ocorre atualmente, compromete a estabilidade político-institucional e fragmenta o debate público, reduzindo sua qualidade. Ao consolidar todas as eleições em um único ciclo



quinquenal, a proposta promove economia processual e política, permitindo que os mandatos se iniciem de forma alinhada e harmônica, sem sobreposição de agendas. O dispositivo que explicita essa concomitância no texto constitucional, por sua vez, confere segurança jurídica ao modelo, blindando-o de interpretações divergentes ou casuísticas.

A emenda, portanto, representa uma reforma estrutural coerente com os valores da Constituição de 1988, fortalece os mecanismos de controle democrático, racionaliza o funcionamento das instituições e projeta um sistema eleitoral mais eficiente, estável e representativo. Seu conteúdo dialoga com os princípios republicanos, federativos e democráticos que orientam o Estado brasileiro, e sua aprovação significará um passo decisivo para a maturidade do nosso sistema político.

Sala da comissão, 8 de abril de 2025.

**Senador Rogerio Marinho  
(PL - RN)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Rogerio Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7326415966>

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022, do Senador Jorge Kajuru e outros, que *altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

### I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador Jorge Kajuru, que *altera a Constituição Federal para determinar a inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente e definir seus mandatos em cinco anos.* Com essa finalidade, o art. 1º da proposição promove as alterações necessárias na redação dos arts. 14, 28, 29 e 82 da Carta Magna, enquanto seu art. 2º assegura os direitos dos mandatários em exercício no início da vigência da nova regra.

Na justificação, os autores da proposta constatam a vantagem dos incumbentes sobre os demais candidatos nas eleições posteriores à vigência da regra da reeleição, vantagem considerada obstáculo relevante ao processo de renovação das lideranças políticas, indispensável ao bom funcionamento dos regimes democráticos.

Encaminhada à apreciação desta Comissão, a matéria não foi objeto de emendas.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre Propostas de Emendas à Constituição, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.

No que toca à constitucionalidade da matéria, cumpre constatar que todos os requisitos exigidos pelo art. 60 da Constituição Federal são por ela atendidos, a saber: a proposta é de autoria de mais de um terço dos membros do Senado Federal; não se verifica no momento a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; e seu conteúdo não incorre em ameaça à forma federativa do Estado, ao voto direto, secreto, universal e periódico, à separação de poderes e aos direitos e garantias individuais.

A respeito do mérito, consideramos procedente a argumentação apresentada pelos autores na justificação da proposição. A experiência acumulada em quase trinta anos de vigência da regra da reeleição não correspondeu às expectativas que conduziram à mudança, em 1997, do texto constitucional. Ao invés de possibilitar aos eleitores a opção pela recondução de mandatários de sucesso, contribuindo para aprimorar a qualidade dos mandatos, a reeleição resultou num viés pernicioso, de estímulo aos chefes do Poder Executivo pela opção de agendas imediatistas, de fácil retorno eleitoral, em prejuízo de projetos estruturantes, de longa maturação, apesar de preferíveis, sob qualquer critério técnico.

O saldo da experiência pode, a nosso ver, ser assim resumido: ao prejuízo, previsível, do retard no processo de renovação dos quadros políticos, deve-se somar o prejuízo, inesperado, decorrente do viés eleitoreiro que a perspectiva da reeleição induziu no desempenho dos mandatários.

Manifestamos, por conseguinte, nosso acordo completo, com o fim da possibilidade de reeleição, com a ampliação dos mandatos dos chefes do Poder Executivo para cinco anos, conforme previsto na proposta sob exame, bem como com a garantia dos direitos dos mandatários em exercício no momento do início da vigência da nova regra.

Consideramos, contudo, necessário avançar no caminho apontado pela proposta, com a inclusão no seu texto da previsão da extensão adicional dos mandatos legislativos, de quatro para cinco anos, nos casos de Deputados e Vereadores, e de oito para dez anos, nos casos dos Senadores.

Dessa maneira, chegaríamos a uma situação de unificação das eleições nacionais a cada cinco anos, ao invés da previsão de pleitos nacionais e estaduais a cada quatro anos, alternados a cada dois anos com eleições municipais, como ocorre no presente.

A mudança que defendemos resultará em benefícios em duas dimensões relevantes.

A primeira, mais evidente, é a economia de recursos públicos que a unificação das eleições proporcionará. A mobilização do aparato necessário à organização de cada eleição é uma operação dispendiosa, que consome recursos públicos escassos, num país em que necessidades prementes da população não foram ainda devidamente equacionadas. A unificação também propiciará uma redução dos recursos públicos empregados no financiamento de campanhas.

A segunda, menos visível, mas não menos importante, é o ganho em ordem e previsibilidade, importante tanto para os atores do processo político, partidos e mandatários, quanto para os eleitores em geral. O quadro político completo seria definido numa única data, com vigência para os cinco anos seguintes. De um lado, governantes e opositores poderiam definir suas estratégias racionais de atuação num horizonte temporal estável, de outro, eleitores, movimentos sociais e agentes econômicos, disporiam também de um prazo maior para redefinir suas avaliações dos mandatários e refletir sobre a validação ou alteração de suas simpatias políticas e intenções de voto.

Ainda sobre a unificação das eleições, é natural que sejam aduzidos argumentos em sentido contrário, em especial quanto à possibilidade de os eleitores confundirem as questões locais com as nacionais, talvez misturando, por exemplo, aspectos da macroeconomia com a pavimentação das ruas ou com a coleta de resíduos. Ora, com o devido respeito, tais argumentos pressupõem uma incapacidade de o eleitor avaliar e distinguir as situações. Certamente não é o caso do eleitor brasileiro.

É possível até que haja aspectos negativos na unificação das eleições gerais e municipais, haja vista que não há modelos perfeitos, mas é forçoso reconhecer que as vantagens superam, em muito, as desvantagens.

Adotado esse modelo, com as necessárias regras de transição, teremos uma evolução gradual para o quadro definitivo, sem atropelos e com

segurança jurídica, respeitando, inclusive, as expectativas de direito daqueles que foram eleitos para um primeiro mandato.

Propomos, nesse aspecto, adicionar os artigos 139 e 140 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para fazer valer os novos mandatos a partir das eleições de 2030, com a consequente redução dos mandatos de Prefeitos e Vereadores eleitos em 2028 para dois anos e a ampliação do mandato dos Senadores eleitos em 2026 para nove anos.

### **III – VOTO**

Em razão do exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022, no que se refere à constitucionalidade, regimentalidade e ao mérito, na forma do seguinte substitutivo.

#### **EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2022**

Extingue o instituto da reeleição para todos os cargos do Poder Executivo, estabelece a coincidência das datas das eleições gerais e municipais e fixa em cinco anos a duração da legislatura e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** Esta Emenda à Constituição extingue o instituto da reeleição para todos os cargos do Poder Executivo, estabelece a coincidência das datas das eleições gerais e municipais e fixa em cinco anos a duração da legislatura e o mandato para todos os cargos do Poder Executivo, e estabelece regras de transição.

**Art. 2º** Os artigos 14, 27, 28, 29, 44, 46, 57 e 82 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 14. ....**

.....  
§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

.....” (NR)

**“Art. 27. ....**

§ 1º Será de cinco anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

.....” (NR)

**“Art. 28.** A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de cinco anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 6 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 desta Constituição.

.....” (NR)

**“Art. 29. ....**

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de cinco anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

.....” (NR)

**“Art. 44. ....**

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de cinco anos.”  
(NR)

**“Art. 46. ....**

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de dez anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de cinco em cinco anos, alternadamente, por um e dois terços.

.....” (NR)

**“Art. 57. ....”**

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 3 (três) anos na primeira parte e de 2 (dois) anos na segunda parte da legislatura, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”. (NR)

“**Art. 82.** O mandato do Presidente da República é de cinco anos e terá início em 5 de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição.” (NR)

**Art. 3º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa vigorar acrescidos dos artigos 139 e 140, com as seguintes regras de transição:

“**Art. 139.** As disposições constitucionais que versam sobre a vedação de reeleição e duração dos mandatos obedecerão às seguintes regras de transição:

I - os Prefeitos eleitos em 2024 e em 2028 e o Presidente da República e Governadores eleitos em 2026 poderão se candidatar à reeleição se não tiverem exercido a titularidade do mandato no período imediatamente anterior;

II - o mandato dos Prefeitos e Vereadores eleitos em 2028 será de dois anos;

III - a duração da legislatura seguinte às eleições de 2026 será de quatro anos e da seguinte às eleições de 2030, de cinco anos, período correspondente ao mandato de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Deputados Distritais eleitos em cada um desses pleitos;

IV - o mandato dos Senadores eleitos em 2026 será de nove anos e dos eleitos em 2030 será de dez anos;

V - o mandato do Presidente da República e o dos Governadores eleitos em 2026 será de quatro anos e o dos eleitos em 2030, de cinco anos;

**Art. 140.** A duração dos mandatos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado tal como prevista no § 4º do art. 57 da

Constituição Federal somente será aplicada às legislaturas seguintes às eleições de 2030.”

**Art. 4º** Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

3



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 436, DE 2018

Altera o art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para incluir ações e serviços públicos de saúde no rol de aplicação das receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito.

**AUTORIA:** Senador Ciro Nogueira (PP/PI)



Página da matéria

# PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2018

Altera o art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que *institui o Código de Trânsito Brasileiro*, para incluir ações e serviços públicos de saúde no rol de aplicação das receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito.

SF/18524.90356-11

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 320.** A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização, educação de trânsito e em ações e serviços públicos de saúde relacionados a acidentes de trânsito.

.....” (NR)

**Art. 2º** A parcela dos recursos de que trata o art. 1º destinada a ações e serviços públicos de saúde será de, no mínimo, dez por cento da receita total arrecadada, e deverá ser integralmente revertida ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

**Art. 3º** Os recursos previstos no art. 1º não poderão ser computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, nos termos dos arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, dispôs, em seu art. 320, que o produto da arrecadação das multas de trânsito seria destinado exclusivamente para sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito. Deixou de fora desse estreito rol de aplicação, portanto, as despesas de saúde decorrentes dos acidentes de trânsito.

Ocorre que, quando esse sistema de prevenção, fiscalização e educação no trânsito falha, a sociedade se vê sacrificada pelos altos custos sociais e econômicos decorrentes do tratamento e da reabilitação das vítimas de acidentes.

Assim, os custos da atenção integral à saúde das vítimas de acidentes de trânsito são diretamente correlacionados com o uso da infraestrutura rodoviária sem, contudo, contar com nenhuma fonte direta de financiamento desse sistema. Se é verdade que a educação previne acidentes, é também verdade que por mais educada que seja a população sempre haverá acidentes com vítimas cujos tratamentos precisarão ser custeados de alguma forma. Por conseguinte, em prol da justiça social, há lógica em financiar parte desse custo pelos infratores de trânsito.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em seu relatório “Acidentes de trânsito nas rodovias federais brasileiras: caracterização, tendências e custos para a sociedade”, o custo médio por acidente não fatal, em 2015, foi de R\$ 90.182,71 por vítima. Naquele ano, foram consumidos 12,3 bilhões de reais, sendo que “64,7% dos custos estavam associados às vítimas dos acidentes, como cuidados com a saúde e perda de produção devido às lesões ou morte, e 34,7% estavam associados aos veículos, como danos materiais e perda de cargas, além dos procedimentos de remoção dos veículos acidentados”.

Ademais, estudos do setor apontam que, para o Sistema Único de Saúde (SUS), as despesas, em 2014, foram da ordem de 240 milhões de reais. Para a economia em geral, os custos decorrentes dos óbitos e do absenteísmo das vítimas de trânsito foram da ordem de 146 bilhões de reais (dados de 2016), conforme o Centro de Pesquisa e Economia do Seguro (CPES), da Escola Nacional de Seguros.

No âmbito da União, a arrecadação de multas executada em 2017 foi de cerca de nove bilhões de reais, mas desconhece-se a destinação



SF/18524.90356-11

precisa desses recursos, bem como a sua efetiva contribuição para a melhoria das políticas de trânsito e a eventual redução das despesas em saúde em decorrência dos acidentes de trânsito no Brasil.

Somado esse descompasso social com a severidade da crise fiscal brasileira, verificamos que a necessidade de encontrar alternativas de financiamento da saúde pública é urgente. Cada centavo conta. Assim, porque apresentamos o presente Projeto de Lei, solicitando urgência em sua tramitação.



Sala das Sessões,

Senador CIRO NOGUEIRA

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Complementar nº 141, de 13 de Janeiro de 2012 - LCP-141-2012-01-13 - 141/12  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2012;141>

- artigo 5º
- artigo 6º
- artigo 7º
- artigo 8º

- Lei nº 9.503, de 23 de Setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro - 9503/97  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9503>

- artigo 320

## Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Substitutivo ao PL 436/2018 (nos termos do Parecer)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DAVI ALCOLUMBRE				1. MARCELO CASTRO	X		
SÉRGIO MORO	X			2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	X		
EFRAIM FILHO				3. ALAN RICK			
EDUARDO BRAGA				4. LAÉRCIO OLIVEIRA	X		
RENAN CALHEIROS				5. CID GOMES			
JADER BARBALHO				6. VENEZIANO VITAL DO RÉGO			
ORÓVISTO GUIMARÃES				7. MARCIO BITTAR			
MARCOS DO VAL				8. IZALCI LUCAS			
WEVERTON				9. SORAYA THRONICKE			
PLÍNIO VALÉRIO	X			10. ZEQUINHA MARINHO	X		
ALESSANDRO VIEIRA				11. JAYME CAMPOS			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OMAR AZIZ	X			1. ZENAIDE MAIA			
ANGELO CORONEL				2. IRAJA			
OTTO ALENCAR	X			3. VANDERLAN CARDOSO	X		
ELIZIANE GAMA				4. MARA GABRILLI			
LUCAS BARRETO	X			5. DANIELLA RIBEIRO			
FABIANO CONTARATO	X			6. JAQUES WAGNER			
ROGÉRIO CARVALHO				7. HUMBERTO COSTA			
AUGUSTA BRITO	X			8. RANDOLFE RODRIGUES			
JORGE KAJURU	X			9. ANA PAULA LOBATO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FLÁVIO BOLSONARO	X			1. ROGERIO MARINHO			
CARLOS PORTINHO				2. EDUARDO GIRÃO			
MAGNO MALTA	X			3. JORGE SEIF			
MARCOS ROGÉRIO				4. EDUARDO GOMES			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRI NOGUEIRA				1. TEREZA CRISTINA	X		
ESPERIDÃO AMIN	X			2. DR. HIRAN			
MECIAS DE JESUS				3. HAMILTON MOURÃO	X		

Quórum: TOTAL 19.

Votação: TOTAL 18 SIM 18 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

\* Presidente não votou

Senador Davi Alcolumbre  
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 18/12/2024

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 111, DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 436, de 2018, do Senador Ciro Nogueira, que Altera o art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para incluir ações e serviços públicos de saúde no rol de aplicação das receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito.

**PRESIDENTE:** Senador Davi Alcolumbre

**RELATOR:** Senador Hamilton Mourão

18 de dezembro de 2024

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 436, de 2018, do Senador Ciro Nogueira, que *altera o art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para incluir ações e serviços públicos de saúde no rol de aplicação das receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito.*

Relator: Senador **HAMILTON MOURÃO**

### I – RELATÓRIO

Passamos a analisar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 436, de 2018, do Senador Ciro Nogueira. A matéria altera Código de Trânsito Brasileiro (CTB – Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), para “incluir ações e serviços públicos de saúde no rol de aplicação das receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito”.

O texto do projeto é composto de quatro artigos. O primeiro deles acrescenta “ações e serviços públicos de saúde relacionados a acidentes de trânsito” ao *caput* do art. 320 do CTB, onde se listam as destinações exclusivas dos recursos arrecadados com multas de trânsito.

O art. 2º determina a aplicação mínima de 10% do valor da arrecadação na nova destinação, enquanto o art. 3º retira tais valores do escopo da aplicação da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que “regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde”.

O último artigo é a cláusula de vigência imediata.

Na justificação, o autor relembra os altos custos sociais e econômicos decorrentes do tratamento e da reabilitação das vítimas de acidentes, aduzindo que “mais educada que seja a população, sempre haverá acidentes com vítimas cujos tratamentos precisarão ser custeados de alguma forma” e, em sua visão, que “em prol da justiça social, há lógica em financiar parte desse custo pelos infratores de trânsito”.

Apresentada em 2018, a matéria foi arquivada ao final da legislatura em 2022. Desarquivada por requerimento do próprio autor em 2 de maio de 2023, foi remetida a esta Comissão para decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo do § 1º do art. 122 do Regimento Interno do Senado Federal.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão a análise dos aspectos formais e do mérito da matéria.

Quanto à constitucionalidade, não há óbices. A União tem competência privativa para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição Federal) e concorrente para legislar sobre saúde (art. 24, XII). A matéria não incorre em nenhuma das vedações de iniciativa parlamentar, nem cria despesas.

Em relação à juridicidade, a matéria é da espécie legislativa adequada e possui os requisitos de novidade, generalidade e imperatividade. A tramitação seguiu os requisitos do Regimento Interno do Senado Federal. A técnica legislativa segue os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998.

No mérito, a matéria merece aprovação.

Pesquisa conduzida pelo DataSenado em 2022 registrou de que a saúde é o tema de maior preocupação do brasileiro, com 26% dos entrevistados apontando a pasta como a que mais demanda melhorias. Em 2023, o DataFolha chegou à mesma conclusão, com 23% dos respondentes afirmando que esse é o maior problema que o Brasil enfrenta. Como sabemos, infelizmente, o Sistema Único de Saúde (SUS) é cronicamente subfinanciado.

Nesse contexto de escassez de recursos, o trânsito, como uma das maiores fontes de gastos do sistema público, por causa dos acidentes com

vítimas, deve dar a sua contribuição. E nada melhor do que os maus condutores, aqueles que estão cometendo infrações e, portanto, se encontram mais propensos a causarem acidentes, contribuírem.

A fim de aprimorar o projeto, apresentamos Substitutivo, com quatro alterações, que passamos a detalhar.

Incluímos no art. 218 do CTB, que trata do excesso de velocidade, a obrigatoriedade de aferição dos medidores de velocidade a cada doze meses, no máximo. Essa obrigação hoje só existe em nível infralegal, o que consideramos insuficiente. Também não fica claro nas normas atuais se a legislação metrológica pode aumentar esse prazo, o que acreditamos ser prejudicial à precisão de funcionamento dos equipamentos.

Alteramos o art. 261 do CTB para estabelecer o prazo de 5 anos para o término dos processos relativos à suspensão das Carteiras Nacionais de Habilitação. Isso fará com que os condutores eventualmente apenados com esta medida possam ultrapassar o período de suspensão mais rapidamente e cumprir os requisitos necessários para voltar a dirigir, tendo quitado sua dívida com a sociedade. Também preserva o caráter pedagógico da medida, que tende a desvanecer com um prazo muito dilatado entre a infração e a punição.

Inserimos no art. 282 do CTB a exigência de postagem de notificação de autuação de infração de trânsito com carta registrada, pois entendemos que o envio de correspondência simples não garante que a pessoa autuada possa rastreá-la para, em caso de extravio por parte dos Correios, exercer seu direito de defesa.

Sugerimos a destinação de 10% dos recursos oriundos das multas de trânsito para o Fundo Nacional de Saúde, em virtude da escassez de fontes para o suporte financeiro ao tratamento das vítimas de acidentes de trânsito em todo o País.

Da mesma forma, sugerimos, finalmente, destinar 5% desses recursos para o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, devido à nobreza de seu propósito e à importância que possui em financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. Vale lembrar que o combustível fóssil consumido pelos automóveis é um dos principais poluentes responsáveis pelo efeito estufa.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 436, de 2018, na forma do substitutivo abaixo:

#### **EMENDA N° 1 - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 436, DE 2018**

Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para alterar as regras de notificação de infrações de trânsito, estabelecer prazo para aferição de medidores de velocidade, estabelecer prazo máximo para o processo administrativo de suspensão do direito de dirigir, e acrescentar às destinações das multas de trânsito repasses ao Fundo Nacional da Saúde e ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; altera as Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009 para acrescentar multas de trânsito às fontes de recurso desses Fundos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 218, 261, 282 e 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 218.** .....

.....

*Parágrafo único.* Os instrumentos e equipamentos de que trata o *caput* devem ser aferidos a cada doze meses, no máximo, podendo a legislação metrológica estabelecer prazo inferior quando necessário.” (NR)

**“Art. 261. ....**

.....  
 § 14. O processo de que trata o § 10 terá prazo máximo e improrrogável de conclusão de cinco anos.” (NR)

**“Art. 282. ....**

.....  
 § 9º A notificação por remessa postal deverá ocorrer obrigatoriamente via correspondência registrada, ou outra forma que permita o rastreio do documento postado.” (NR)

**“Art. 320.** A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em:

- I – sinalização viária;
- II - engenharia de tráfego e de campo;
- III – policiamento e fiscalização do trânsito;
- IV – educação para o trânsito;
- V – ações e serviços públicos de saúde relacionados a sinistros de trânsito;
- VI – ações sobre mudança do clima.

.....  
 § 4º A parcela dos recursos de que trata o inciso V do *caput* será de, no mínimo, dez por cento da receita total arrecadada, e deverá ser revertida ao Fundo Nacional de Saúde.

.....  
 § 5º A parcela dos recursos de que trata o inciso VI do *caput* será de, no mínimo, cinco por cento da receita total arrecadada, e deverá ser revertida ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009.” (NR)

**Art. 2º** O art. 32 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 32. ....**

.....  
 V-A – multas de trânsito;

.....” (NR)

**Art. 3º** O art. 3º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009 passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** .....

I-A – recursos oriundos das multas de trânsito de que trata o inciso VI do *caput* do art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;

.....” (NR)

**Art. 4º** Os recursos oriundos de multas de trânsito não poderão ser computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, nos termos dos arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



## Relatório de Registro de Presença

## 54ª, Ordinária

## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTES	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. MARCELO CASTRO	PRESENTE
SÉRGIO MORO	PRESENTE	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
EFRAIM FILHO		3. ALAN RICK	PRESENTE
EDUARDO BRAGA		4. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		5. CID GOMES	PRESENTE
JADER BARBALHO	PRESENTE	6. VENEZIANO VITAL DO RÉGO	
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. MARCIO BITTAR	
MARCOS DO VAL		8. IZALCI LUCAS	PRESENTE
WEVERTON	PRESENTE	9. SORAYA THRONICKE	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	11. JAYME CAMPOS	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)			
TITULARES		SUPLENTES	
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL		2. IRAJÁ	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA		4. MARA GABRILLI	
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. JAQUES WAGNER	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE
JORGE KAJURU	PRESENTE	9. ANA PAULA LOBATO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTES	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
CARLOS PORTINHO	PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO	
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. JORGE SEIF	
MARCOS ROGÉRIO		4. EDUARDO GOMES	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTES	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

## Não Membros Presentes

NELSINHO TRAD  
GIORDANO  
PAULO PAIM



## Relatório de Registro de Presença

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PLS 436/2018)**

NA 54<sup>a</sup> REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O SUBSTITUTIVO (EMENDA Nº 1-CCJ) OFERECIDO AO PLS N° 436, DE 2018, RELATADO PELO SENADOR HAMILTON MOURÃO.

O SUBSTITUTIVO SERÁ SUBMETIDO A TURNO SUPLEMENTAR, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 282 C/C ART. 92 DO RISF.

18 de dezembro de 2024

Senador Davi Alcolumbre

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania