



# SENADO FEDERAL

## COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

### PAUTA DA 36<sup>a</sup> REUNIÃO - SEMIPRESENCIAL

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

**28/10/2025  
TERÇA-FEIRA  
às 10 horas**

**Presidente: Senador Renan Calheiros  
Vice-Presidente: Senador Laércio Oliveira**



## Comissão de Assuntos Econômicos

**36<sup>a</sup> REUNIÃO, ORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL, DA 3<sup>a</sup> SESSÃO  
LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57<sup>a</sup> LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM**

## **36<sup>a</sup> REUNIÃO, ORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL**

***terça-feira, às 10 horas***

## **SUMÁRIO**

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	<b>PLP 224/2019</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR ESPERIDIÃO AMIN</b>	8
2	<b>PLP 164/2022</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR VENEZIANO VITAL DO RÊGO</b>	24
3	<b>PL 1855/2022</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR JAQUES WAGNER</b>	169
4	<b>PL 1392/2025</b> - Não Terminativo -	<b>SENADORA LEILA BARROS</b>	199

(11)

## COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE

PRESIDENTE: Senador Renan Calheiros

VICE-PRESIDENTE: Senador Laércio Oliveira

(27 titulares e 27 suplentes)

### TITULARES

### SUPLENTES

#### **Bloco Parlamentar Democracia(MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)**

Eduardo Braga(MDB)(1)(10)	AM 3303-6230	1 Fernando Farias(MDB)(1)(10)	AL 3303-6266 / 6273
Renan Calheiros(MDB)(1)(10)	AL 3303-2261 / 2262 / 2265 / 2268	2 Efraim Filho(UNIÃO)(1)(10)	PB 3303-5934 / 5931
Fernando Dueire(MDB)(1)(10)	PE 3303-3522	3 Jader Barbalho(MDB)(1)(10)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832
Alessandro Vieira(MDB)(1)(10)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019	4 Soraya Thronicke(PODEMOS)(1)(10)	MS 3303-1775
Alan Rick(UNIÃO)(3)(10)	AC 3303-6333	5 Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(3)(10)	PB 3303-2252 / 2481
Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(3)(10)	TO 3303-5990 / 5995 / 5900	6 Marcio Bittar(PL)(3)(10)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652
Carlos Viana(PODEMOS)(7)(10)	MG 3303-3100 / 3116	7 Giordano(MDB)(7)(10)	SP 3303-4177
Plínio Valério(PSDB)(8)(10)	AM 3303-2898 / 2800	8 Oriovisto Guimarães(PSDB)(8)(10)	PR 3303-1635

#### **Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PSD)**

Jorge Kajuru(PSB)(4)	GO 3303-2844 / 2031	1 Cid Gomes(PSB)(4)	CE 3303-6460 / 6399
Irajá(PSD)(4)	TO 3303-6469 / 6474	2 Otto Alencar(PSD)(4)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467
Angelo Coronel(PSD)(4)	BA 3303-6103 / 6105	3 Omar Aziz(PSD)(4)	AM 3303-6579 / 6581
Lucas Barreto(PSD)(4)	AP 3303-4851	4 Nelsinho Trad(PSD)(4)	MS 3303-6767 / 6768
Pedro Chaves(MDB)(15)(4)	GO 3303-2092 / 2099	5 Daniella Ribeiro(PP)(4)	PB 3303-6788 / 6790
Sérgio Petecão(PSD)(4)	AC 3303-4086 / 6708 / 6709	6 Eliziane Gama(PSD)(4)	MA 3303-6741

#### **Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)**

Izalci Lucas(PL)(2)	DF 3303-6049 / 6050	1 Magno Malta(PL)(2)	ES 3303-6370
Rogerio Marinho(PL)(2)	RN 3303-1826	2 Jaime Bagattoli(PL)(2)	RO 3303-2714
Jorge Seif(PL)(2)	SC 3303-3784 / 3756	3 Dra. Eudócia(PL)(2)	AL 3303-6083
Wilder Moraes(PL)(2)	GO 3303-6440	4 Eduardo Girão(Novo)(2)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679
Wellington Fagundes(PL)(2)	MT 3303-6219 / 3778 / 6209 / 6213 / 3775	5 Eduardo Gomes(PL)(14)(2)	TO 3303-6349 / 6352

#### **Bloco Parlamentar Pelo Brasil(PDT, PT)**

Randolfe Rodrigues(PT)(9)	AP 3303-6777 / 6568	1 Teresa Leitão(PT)(16)(17)(9)	PE 3303-2423
Augusta Brito(PT)(9)	CE 3303-5940	2 Paulo Paim(PT)(9)	RS 3303-5232 / 5231 / 5230 / 5235
Rogério Carvalho(PT)(9)	SE 3303-2201 / 2203	3 Jaques Wagner(PT)(9)	BA 3303-6390 / 6391
Leila Barros(PDT)(9)	DF 3303-6427	4 Weverton(PDT)(9)	MA 3303-4161 / 1655

#### **Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)**

Ciro Nogueira(PP)(5)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Esperidião Amin(PP)(5)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454
Luis Carlos Heinze(PP)(5)	RS 3303-4124 / 4127 / 4129 / 4132	2 Tereza Cristina(PP)(5)	MS 3303-2431
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(12)(5)	RR 3303-5291 / 5292	3 Damares Alves(REPUBLICANOS)(12)	DF 3303-3265
Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(5)	RS 3303-1837	4 Laércio Oliveira(PP)(13)(5)	SE 3303-1763 / 1764

- (1) Em 18.02.2025, os Senadores Eduardo Braga, Renan Calheiros, Fernando Dueire e Alessandro Vieira foram indicados membros titulares, e os Senadores Fernando Farias, Jader Barbalho, Veneziano Vital do Rêgo e Giordano membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 4/2025-GLMDB).
- (2) Em 18.02.2025, os Senadores Izalci Lucas, Rogerio Marinho, Jorge Seif, Wilder Moraes e Wellington Fagundes foram designados membros titulares, e os Senadores Magno Malta, Jaime Bagattoli, Dra. Eudócia, Eduardo Girão e Romário membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 8/2025-BLVANG).
- (3) Em 18.02.2025, os Senadores Alan Rick e Professora Dorinha Seabra foram designados membros titulares, e os Senadores Efraim Filho e Marcio Bittar membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 12/2025-GLUNIAO).
- (4) Em 18.02.2025, os Senadores Jorge Kajuru, Irajá, Angelo Coronel, Lucas Barreto, Vanderlan Cardoso e Sérgio Petecão foram designados membros titulares, e os Senadores Cid Gomes, Otto Alencar, Omar Aziz, Nelsinho Trad, Daniella Ribeiro e Eliziane Gama membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 4/2025-GSEGAMA).
- (5) Em 18.02.2025, os Senadores Ciro Nogueira, Luis Carlos Heinze, Laércio Oliveira e Hamilton Mourão foram designados membros titulares, e os Senadores Esperidião Amin, Tereza Cristina e Mecias de Jesus membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. nº 2/2025-BLALIAN).
- (6) Em 19.02.2025, a Comissão reunida elegeu o Senador Renan Calheiros Presidente deste colegiado.
- (7) Em 19.02.2025, o Senador Carlos Viana foi designado membro titular e a Senadora Soraya Thronicke, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 010/2025-GLPODEMOS).
- (8) Em 19.02.2025, o Senador Plínio Valério foi designado membro titular e o Senador Oriovisto Guimarães, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 001/2025-GLPSDB).
- (9) Em 18.02.2025, os Senadores Randolfe Rodrigues, Augusta Brito, Rogério Carvalho e Leila Barros foram designados membros titulares, e os Senadores Teresa Leitão, Paulo Paim, Jaques Wagner e Weverton membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 26/2025-GLPDT).
- (10) Em 19.02.2025, os Senadores Eduardo Braga, Renan Calheiros, Fernando Dueire, Alessandro Vieira, Alan Rick, Professora Dorinha Seabra, Carlos Viana e Plínio Valério foram designados membros titulares, e os Senadores Fernando Farias, Efraim Filho, Jader Barbalho, Soraya Thronicke, Veneziano Vital do Rêgo, Marcio Bittar, Giordano e Oriovisto Guimarães membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 6/2025-BLDEM).
- (11) 1 (uma) vaga compartilhada entre os Blocos Parlamentares Democracia, Pelo Brasil e Aliança, de acordo com o cálculo de proporcionalidade de 18/02/2025.

- (12) Em 21.02.2025, o Senador Mecias de Jesus foi designado membro titular, em substituição ao Senador Laércio Oliveira, que deixa de compor a comissão; e a Senadora Damares Alves designada terceira suplente, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. nº 005/2025-GABLID/BLALIAN).
- (13) Em 10.03.2025, o Senador Laércio Oliveira foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. nº 010/2025-GABLID/BLALIAN).
- (14) Em 12.03.2025, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Romário, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 019/2025-BLVANG).
- (15) Em 03.07.2025, o Senador Pedro Chaves foi designado membro titular, em substituição ao Senador Vanderlan Cardoso, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 46/2025-BLRESDEM).
- (16) Em 02.09.2025, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Teresa Leitão, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil (Of. nº 17/2025-BLPBRA).
- (17) Em 10.09.2025, a Senadora Teresa Leitão foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil (Of. nº 19/2025-BLPBRA).
- (18) Em 07.10.2025, a Comissão reunida elegeu o Senador Laércio Oliveira Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 10/2025-CAE).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 10 HORAS  
SECRETÁRIO(A): JOÃO PEDRO DE SOUZA LOBO CAETANO  
TELEFONE-SECRETARIA: 6133033516  
FAX:

ALA ALEXANDRE COSTA - SALA 19  
TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3516  
E-MAIL: cae@senado.leg.br



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

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

Em 28 de outubro de 2025  
(terça-feira)  
às 10h

**PAUTA**

36<sup>a</sup> Reunião, Ordinária - Semipresencial

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19

Atualizações:

1. Alteração na reunião. (24/10/2025 18:12)

## PAUTA

### ITEM 1

#### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 224, DE 2019

##### - Não Terminativo -

*Acrescenta o art. 60-A à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, para definir limite em relação à dívida dos municípios que especifica.*

**Autoria:** Senador Zequinha Marinho

**Relatoria:** Senador Esperidião Amin

**Relatório:** Favorável ao projeto, com o acolhimento parcial da Emenda nº 1, nos termos de uma emenda apresentada.

**Observações:**

1. *Em reunião realizada em 06/05/2025, foi concedida vista coletiva.*
2. *Em 20/5/2025, foi aprovado o Requerimento 44/2025-CAE de adiamento de discussão da matéria.*
3. *Em 24/10/2023, foi apresentada a Emenda nº 1, de autoria do senador Mecias de Jesus.*

##### Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CAE\)](#)

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

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

### ITEM 2

#### 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:

[Relatório Legislativo \(CAE\)](#)

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

[Parecer \(CCJ\)](#)

#### 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

**Relatoria:** Senador Veneziano Vital do Rêgo

**Relatório:** Favorável ao PLP 164/2022, nos termos da Emenda nº 17-CCJ (substitutivo), com a subemenda apresentada, e pela prejudicialidade do PLS 284/2017.

**Observações:**

1. A matéria foi apreciada pela CCJ, com parecer favorável ao projeto, nos termos da Emenda nº 17-CCJ (substitutivo).

### ITEM 3

#### PROJETO DE LEI N° 1855, DE 2022

- Não Terminativo -

*Institui a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB).*

**Autoria:** Comissão de Meio Ambiente

**Relatoria:** Senador Jaques Wagner

**Relatório:** Favorável ao projeto, com oito emendas apresentadas.

**Observações:**

1. Em 22/10/2025, foi realizada audiência pública para instrução da matéria.
2. A matéria será apreciada pela CDR.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CAE\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

### ITEM 4

#### PROJETO DE LEI N° 1392, DE 2025

- Não Terminativo -

*Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para assegurar a remuneração de equipes multiprofissionais que atendam educandos com transtorno do espectro autista e com doenças raras com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.*

**Autoria:** Senador Carlos Viana

**Relatoria:** Senadora Leila Barros

**Relatório:** Favorável ao projeto e contrário às emendas nºs 1-T e 2-T.

**Observações:**

1. Em 14/4/2025, foram apresentadas as emendas 1-T e 2-T, de autoria do senador Mecias de Jesus.
2. A matéria será apreciada pela CE, em decisão terminativa.

**Textos da pauta:**

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

1



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 224, de 2019, do Senador Zequinha Marinho, que *acrescenta o art. 60-A à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, para definir limite em relação à dívida dos municípios que especifica.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## I – RELATÓRIO

Vem para deliberação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 224, de 2019, do Senador Zequinha Marinho, que propõe limitar o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida dos municípios com a União.

O PLP é composto por dois artigos. O art. 1º limita o comprometimento anual a 30% da receita própria do município, que deve incluir as transferências constitucionais.

O art. 2º é a cláusula de vigência e estabelece que a lei complementar que resultar do PLP entrará em vigor na data da publicação, mas somente produzirá efeitos no exercício subsequente.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

De acordo com a Justificação, o pagamento das dívidas junto ao governo federal é um dos maiores desafios enfrentados pelos municípios, uma vez que tais pagamentos comprometem seriamente as finanças locais, o que impede as prefeituras de investir na qualidade de vida da população e em áreas essenciais como educação e saúde.

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no primeiro trimestre de 2019, 365 municípios tiveram pelo menos um décêndio do valor a ser transferido no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) integralmente retido pela União. A situação é particularmente grave para os municípios menores e mais pobres, cuja principal fonte de receitas são, justamente, as transferências intergovernamentais.

A matéria foi lida em Plenário em 26 de setembro de 2019. Entre as Comissões da Casa, será ouvida unicamente pela CAE antes da deliberação em Plenário. Em 21 de dezembro de 2022, decidiu-se que o PLP continuaria a tramitar, nos termos do art. 332 do Regimento Interno.

Em 24 de outubro de 2023, foi apresentada a Emenda nº 1, de autoria do Senador Mecias de Jesus. A emenda propõe reduzir o limite de comprometimento de 30% da receita própria do município para pagamento de juros para 20% no caso de municípios com população entre dez mil e cem mil habitantes, e para 10% para municípios com até dez mil habitantes.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno da Casa, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômico-financeiros das matérias que lhe são submetidas para apreciação. Adicionalmente, como a CAE será a única Comissão temática a analisar o PLP, cabe também analisar seus aspectos formais.

O PLP está alinhado com os princípios constitucionais e legais. Em particular, destaco que a iniciativa é legítima, pois legisla sobre finanças

---

**Brasília:**

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidiaoamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidiaoamin@senado.leg.br)

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ESPERIDIÃO AMIN**

públcas, tema de competência da União, e que não invade as competências privativas do Presidente da República previstas no § 1º do art. 61 da Constituição. Destaque-se também que a espécie normativa escolhida – lei complementar – é a correta, conforme se depreende do art. 163, I, também da Constituição. Há, contudo, uma possível incompatibilidade – felizmente sanável – com o art. 195, § 11, de nossa Carta e que discutirei adiante.

O projeto está vazado na boa técnica legislativa, obedecendo aos parâmetros previstos na Lei Complementar (LCP) nº 95, de 1998.

No mérito, concordo com o nobre Senador Zequinha Marinho, autor do projeto. As prefeituras formam o elo mais fraco de nosso pacto federativo, sendo a elas incumbidas inúmeras responsabilidades – com destaque para a atenção primária da saúde e ensino fundamental – e poucas fontes de receitas. Daí a dependência de transferências intergovernamentais, notadamente da União. A União, quando retém valores dessas transferências para o pagamento de dívidas, produz, em verdade, um verdadeiro estado de calamidade em vários municípios, asfixiando completamente sua capacidade financeira.

A proposta de limitar o pagamento do serviço da dívida em 30% das receitas municipais é, portanto, bastante razoável. Afinal, 30% já implica um comprometimento das receitas substancialmente elevado. Não há como exigir que um município despenda mais do que isso somente para pagar suas dívidas, e deixar de cumprir com as diversas obrigações que possui junto aos seus habitantes, como oferecer serviços de saúde, educação, segurança e assistência social, entre tantos outros.

Ressalte-se que o limite de 30% estabelecido por este PLP não se confunde com o limite de 11,5% para o comprometimento da receita corrente líquida com o pagamento do serviço da dívida, previsto no art. 7º, II, da Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal. Esse último é calculado com base em previsões de arrecadação e de pagamento de juros, previsões essas que podem não se confirmar. Ademais, as dívidas com a União, objeto deste projeto, podem decorrer de diversos eventos econômicos distintos das



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

operações de crédito, como o não pagamento de contribuições previdenciárias.

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, em conjunto com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), solicitamos a estimativa do impacto orçamentário, que foi elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, por meio da Nota Técnica nº 99/2023, de 12 de setembro de 2023.

Para estimar os impactos da proposição, levantaram-se as dívidas dos municípios com a União. Os dados dessas dívidas são divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Esse conjunto de dados foi combinado aos das receitas orçamentárias municipais, obtidos no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), igualmente mantido e tornado público pela STN.

Os três distintos conceitos de receita orçamentária foram utilizados para tornar a análise tão exaustiva quanto possível. Eles também servem ao propósito de evidenciar que a expressão “receitas próprias” pode dar azo, salvo melhor juízo, a alguma subjetividade. Por isso, trabalha-se com o conceito de receitas brutas (sem qualquer dedução), com o de receitas líquidas e, finalmente, com o que se convencionou denominar “receitas próprias” (após o abatimento das receitas provenientes de operações de crédito), esse em estrita atenção aos termos do PLP.

Há o entendimento de que as receitas próprias são todas aquelas que não apenas estejam disponíveis para o pagamento da despesa, mas, também, que não impliquem a constituição de dívida, para efeito de sua arrecadação. Por isso, as receitas próprias, como aqui calculadas, são líquidas tanto de variados elementos, aos quais se dá o nome “deduções”, na terminologia do Siconfi, quanto das receitas decorrentes de operações de crédito (empréstimos e financiamentos). Ou seja: buscou-se trabalhar com



**SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ESPERIDIÃO AMIN**

um conceito de receitas próprias que reflete, com rigor e fidedignidade, a capacidade efetiva de pagamento do município.

**Feitos esses esclarecimentos preliminares, apurou-se que o PLP não deverá produzir impactos sobre a arrecadação federal, no sentido de reduzi-la, gerando renúncia fiscal.** De acordo com os dados obtidos, o comprometimento de receitas municipais com o pagamento de dívida, junto à União, é, hoje, irrisório. O peso relativo desse comprometimento, segundo a nota da CONORF, encontra-se muito distante dos 30% propostos no PLP.

Em maio de 2024 foi solicitado novo estudo à Conorf, dessa vez para avaliar também os impactos econômico-financeiros da Emenda nº 1, que reduzia de 30% para 20% ou 10%, conforme o tamanho do município, o percentual de comprometimento das receitas próprias para pagamento de juros e amortizações. O estudo resultou na Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro 41/2024, que concluiu que, **apesar de limitações na base de dados, nenhum município apresentou percentual de gastos com juros e amortizações acima dos limites definidos pelo PLP.**

Após essas considerações, proponho, entretanto, quatro alterações.

A primeira é substituir “receitas próprias, incluindo as provenientes de transferências constitucionais” por “receita corrente líquida”, que é o conceito de receita já utilizado na Lei de Responsabilidade Fiscal, que o próprio PLP busca alterar. Além disso, as receitas correntes líquidas podem incluir transferências previstas em lei, mas não na Constituição, sendo, portanto, um conceito mais abrangente do que aquele proposto pelo PLP.

A segunda alteração refere-se à mencionada incompatibilidade com o art. 195, § 11, da Constituição, que veda renegociação ou parcelamento de dívidas previdenciárias por prazos superiores a (60) sessenta meses. Vale ressaltar que esse dispositivo foi introduzido pela



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, posterior, portanto, à apresentação do PLP.

É possível que o limite de 30% das receitas municipais para o pagamento de dívidas previdenciárias seja insuficiente para quitar a dívida no prazo constitucional de cinco anos. Sendo assim, o regulamento deverá criar formas de impedir que isso ocorra.

A terceira proposta é para incentivar maior controle das finanças públicas. Como regra geral, devemos ser contrários a renegociações de dívidas, pois isso aumenta a insegurança jurídica e pode estimular comportamento fiscalmente irresponsável por parte dos devedores. Não é o caso em tela, em que uma série de problemas, iniciados com a forte recessão de 2015 e 2016, seguida de vários anos de crescimento medíocre e culminando com a pandemia da covid-19, de fato, deterioraram significativamente as finanças municipais.

Contudo, independentemente dos motivos que levaram à atual situação, é necessário tomar as devidas providências para que os municípios recuperem seu equilíbrio fiscal. Por esse motivo, proponho que os municípios que se beneficiarem do disposto neste PLP fiquem impedidos de promover uma série de ações que possam desequilibrar suas contas no futuro, como aquelas contidas nos incisos II, III e VI a X do *caput* do art. 167-A da Constituição e no art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As vedações contidas no art. 167-A da Constituição são relacionadas à criação de cargos, reajustes salariais para servidores, criação de despesas obrigatórias ou reajustá-las acima da inflação e concessão de subsídios ou benefícios fiscais. Já a vedação contida no art. 31 da LRF refere-se à proibição de contratação de operações de crédito. Trata-se de vedações que, reconheço, são duras, porém necessárias para que o município volte a ter suas finanças reequilibradas. Do contrário, estaremos perpetuamente tendo de criar novas renegociações de dívidas, o que somente posterga – e agrava – a solução do problema fundamental, que é a desorganização financeira de alguns entes da Federação.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ESPERIDIÃO AMIN**

A quarta e última alteração envolve acatar parcialmente a Emenda nº 1, em que o “parcialmente”, em vez de integralmente, se deve a ajustes de redação. Concordo com o Senador Mecias de Jesus, autor da emenda, que a situação financeira dos municípios menores e mais pobres é particularmente grave. Apesar de os municípios com menos de cem mil habitantes serem a maioria dos municípios brasileiros, sua proporção no endividamento total é baixa. As quarenta maiores dívidas correntes líquidas pertencem exclusivamente a municípios com mais de cem mil habitantes e perfazem 90% do total do endividamento.

Reducir, portanto, o limite de comprometimento para municípios pequenos, nos termos propostos pela Emenda nº 1, não deverá prejudicar de forma significativa as receitas da União. Isso se houver qualquer prejuízo, pois, como concluíram as duas notas técnicas elaboradas pela Conorf, apesar de algumas limitações com os dados, as estimativas apontam que este projeto não deve trazer qualquer impacto orçamentário-financeiro para a União. Por outro lado, o potencial benefício que trará para os municípios menores é substancial.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 224, de 2019, acatando parcialmente a Emenda nº 1 – CAE, nos termos da seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº – CAE**

Dê-se ao art. 60-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 224, de 2019, a seguinte redação:

“Art.60-A O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida dos municípios com a União, qualquer seja sua modalidade, não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do montante anual de sua receita corrente líquida.



**SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ESPERIDIÃO AMIN**

§ 1º O percentual de 30% (trinta por cento) de que trata o *caput* poderá ser majorado para atender o disposto no § 11 do art. 195 da Constituição Federal, nos termos do regulamento.

§ 2º Para o Município se beneficiar do disposto no *caput*, deverá assinar contrato ou termo de aditivo contratual junto à União, nos termos do regulamento.

§ 3º Enquanto durar o benefício de que trata este artigo, é vedado ao Município beneficiado:

I – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

II – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

III – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

IV – criação de despesa obrigatória;

V – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal;

VI – criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

VII – concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.”

VIII - realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias.

§ 4º Os percentuais de que trata o *caput*, observados o disposto nos §§ 1º a 3º, ficam reduzidos para:

I – 20% (vinte por cento) para os Municípios com população de 10.001 (dez mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes; e

**Brasília:**

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidiaoamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidiaoamin@senado.leg.br)

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

II – 10% (dez por cento) para os Municípios com população igual ou inferior a 10.000 (dez mil) habitantes.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**PLP 224/2019  
00001**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

SF/23220.54096-21

**EMENDA Nº , CAE  
(ao Projeto de Lei Complementar nº 224, de 2019)**

O art. 60-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, alterado pelo art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 224, de 2019, passa a vigorar acrescido de parágrafo com a seguinte redação:

“Art. 60-A. ....

.....  
§ 4º Os percentuais referidos neste artigo, observados os § 1º a § 3º, ficam reduzidos para:

I - 20% (vinte por cento) para os Municípios de menos de 100.000 (cem mil) habitantes e até 10.000 (dez mil) habitantes;

II - 10% (dez por cento) para os Municípios de menos de 10.000 (dez mil) habitantes.” (NR)

**JUSTIFICATIVA**

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 224, de 2019, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para estabelecer o limite de comprometimento de 30% da receita municipal com amortizações, juros e demais encargos da dívida dos municípios com a União.

A situação é particularmente grave para os municípios menores e mais pobres, cuja principal fonte de receitas são, justamente, as transferências intergovernamentais, como bem observou o relator.

Nesse sentido, apresento emenda para que os Municípios sejam beneficiados em função de suas situações de vulnerabilidade, ao reduzir o limite a 20% para os Municípios de menos de cem mil habitantes e até dez mil habitantes e reduzir o limite a 10% para os Municípios de menos de dez mil habitantes.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

SF/23220.54096-21

Ante o exposto, na certeza de contribuir para os Municípios mais dependentes,  
espero contar com o apoio dos Pares para acatamento desta emenda.

Sala das Comissões, de outubro de 2023.

Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS/RR)



## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2019

Acrescenta o art. 60-A à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, para definir limite em relação à dívida dos municípios que especifica.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 60-A:

“**Art.60-A.** o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida dos municípios com a União, qualquer seja sua modalidade, não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do montante anual de sua receita própria, incluídas as provenientes das transferências constitucionais.”

**Art. 2º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo os seus efeitos no exercício financeiro subsequente.

### JUSTIFICAÇÃO

Um dos maiores problemas que os municípios enfrentam é o pagamento de suas dívidas junto ao governo federal. Esses pagamentos comprometem seriamente as finanças municipais, fazendo com que esses entes da federação percam a capacidade de investir na qualidade de vida da população. Educação e saúde devem ser as prioridades para que possamos romper o ciclo de pobreza que domina à sociedade.

Dentro desse contexto, a presente proposição baseia-se no princípio de que se deve limitar o gasto dos municípios com o endividamento junto ao executivo federal, descompromissando-os com uma despesa

improdutiva, que somente contribui para alimentar os cofres da União e das instituições financeiras dela credoras.

Segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM), no primeiro trimestre de 2019, 361 entes municipais tiveram pelo menos um decêndio zerado, o que representa 6,5% das cidades brasileiras. Outros 989 tiveram o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) parcialmente retido – entre 70 e 99% -, ou seja, 17,76% do total de Municípios do país

Ademais, cabe mencionar que as transferências públicas representam mais de 90% da receita da maioria das cidades brasileiras, especialmente dos Municípios de pequeno porte que têm elevada dependência dos recursos da União e por isso mesmo, acabam se tornado mais vulneráveis e incapazes de executar, com receita própria, políticas públicas nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Por último, não devemos deixar de enfatizar o grande alcance dessa iniciativa, dado que a grande maioria dos municípios brasileiros se encontra na situação acima descrita.

Certo de contar com o apoio de meus pares, submeto a presente proposição para a apreciação desta Casa Legislativa.

Sala das Sessões,

Senador ZEQUINHA MARINHO





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 224, DE 2019

Acrescenta o art. 60-A à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, para definir limite em relação à dívida dos municípios que especifica.

**AUTORIA:** Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)



Página da matéria

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - 101/00

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>

2

## PARECER N° , DE 2025

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*; 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 desequilibrios da concorrência.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

Chegam a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia, e o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2022, de autoria do Senador Jean-Paul Prates. Ambos objetivam regular o art. 146-A da Constituição Federal (CF) e tramitam em conjunto, por força da aprovação pelo Plenário do Senado Federal do Requerimento nº 313, de 2023.

A primeira proposição, PLS, 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, alternativamente, a pessoa jurídica específica enquadrada em “regime diferenciado”. Durante a vigência desse regime, 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 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 por esta Comissão, na forma de substitutivo (Emenda nº 2-CAE). Posteriormente, 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 em 28 de setembro de 2021, consolidando todas aquelas emendas na forma da Emenda nº 3-CTFC (substitutivo), que representa a versão final da tramitação do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no Senado Federal, até seu desarquivamento.

O PLP nº 164, de 2022, por sua vez, 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**, caracterizado por **critérios objetivos** previstos no projeto. Tratando-se de derivação, isto é, de complementação do PLS, será o PLP nº 164, de 2022, que descreveremos em pormenor a seguir.

A proposição relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados, em lei específica, pela União, pelos 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, estão 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 ainda a incidência 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).

Faz 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 (“contribuinte de fato”), 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 os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), os três últimos de competência da União.

A unificação desses tributos indiretos 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.

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.

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 § 3º do artigo também garante a observância do devido processo legal para a aplicação das medidas sancionadoras. E o § 4º trata das hipóteses de pagamento ou de parcelamento das dívidas pelo contribuinte antes da notificação da decisão administrativa de primeira instância, quando o procedimento será encerrado, no primeiro caso, ou suspenso, no segundo.

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

Na justificação, o autor aduz 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. Defende que é preciso estabelecer critérios uniformes, claros e objetivos para distinguir entre o devedor contumaz e o devedor eventual ou reiterado.

Em 9 de abril de 2025, foi aprovado o Parecer nº 6, de nossa autoria, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), favorável ao PLP nº 164, de 2022, na forma da Emenda nº 17-CCJ (Substitutivo), e pela prejudicialidade do PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

Vale destacar a realização, naquela Comissão, em 1º de abril de 2025, de Audiência Pública destinada à instrução das matérias, conforme requerimentos de minha iniciativa e dos Senadores Magno Malta e Ciro Nogueira. Foram ouvidos vários convidados, como representantes do Poder Executivo, dos setores econômicos e da academia, como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); o Ministério de Minas e Energia; a Confederação Nacional da Indústria (CNI); o Instituto Combustível Legal; o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP); o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom); o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

O mencionado evento foi extremamente instrutivo e serviu não apenas para demonstrar a necessidade de urgente aprovação de medidas que combatam os desequilíbrios concorrenciais, mas também auxiliar este relator no aperfeiçoamento do projeto. Nesse sentido, foram propostas e aprovadas na CCJ as modificações do PLP elencadas na sequência.

Inicialmente, foi ajustada a ementa e efetivada a divisão do texto em capítulos, para tornar o texto do PLP mais didático. O art. 1º corresponde ao **Capítulo I** (“Do Objeto”).

Os **arts. 2º a 5º** foram agrupados no **Capítulo II** do substitutivo, denominado “Dos Critérios Especiais para o Adequado Cumprimento das Obrigações Tributárias”.

No art. 2º, foi feita a vinculação entre a aplicação dos critérios especiais de tributação e a caracterização do sujeito passivo como devedor contumaz. Foi excluída a exigência de instalação de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque, de que tratava o inciso III do artigo.

A redação do *caput* do art. 3º foi alterada para, em consonância com o *caput* do art. 2º, enunciar que somente serão alcançados pelos critérios especiais previstos na lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes.

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

Foi suprimida a parte final do inciso III do art. 4º (“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.

As situações graves que ensejam o cancelamento da inscrição do devedor contumaz no cadastro do ente tributante foram listadas no *caput* do art. 8º do substitutivo, sendo que o inciso III aglutina as disposições dos incisos III e IV do *caput* do art. 6º do PLP original. O inciso III foi 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 foi objeto do **Capítulo III** do substitutivo aprovado pela CCJ, intitulado “Dos Critérios para a Definição de Devedores Contumazes” e composto pelos **arts. 6º a 10**. Como dito anteriormente, aperfeiçoamos o texto original de forma a proporcionar mais objetividade e segurança ao conteúdo normativo, valendo destacar os requisitos para a caracterização do devedor contumaz.

No **Capítulo IV** do substitutivo, intitulado “Das Disposições Finais”, o **art. 11** prevê que o sujeito passivo considerado devedor contumaz ficará sujeito às sanções previstas na legislação penal e à vedação de realizar transação tributária.

Finalmente, o **art. 12**, 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.

As duas proposições sob análise serão posteriormente apreciadas pela CTFC e pelo Plenário.

## II – ANÁLISE

No que tange à **regimentalidade**, não se verifica qualquer óbice à tramitação da proposição, uma vez que foram observadas integralmente as disposições do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), não havendo vícios formais que impeçam seu regular processamento. Destaca-se que, nos termos do art. 99 do RISF, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos, financeiros e tributários das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

Além disso, os dois projetos sob exame 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. Segundo o art. 258 do RISF, o pressuposto para a tramitação em conjunto de duas ou mais proposições é a regulação da mesma matéria.

Quanto à **constitucionalidade**, a CCJ, quando da análise das proposições, entendeu que respeitam os parâmetros constitucionais aplicáveis,

quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo, 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).

Ademais, ressalta-se que a escolha da espécie normativa – lei complementar – revela-se adequada, em consonância com o art. 150, inciso I, da CF, que colaciona o princípio da legalidade, bem como em relação aos arts. 146, inciso III, e 146-A, ambos da CF, que determinam ser lei complementar o instrumento necessário para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária e estabelecer critérios especiais de tributação, respectivamente.

Igualmente, no que tange à **juridicidade**, a CCJ definiu que as proposições respeitam os princípios gerais de direito e não apresentam eiva de injuridicidade. Isto é, as proposições são dotadas de abstração e generalidade, com potencial para inovar o ordenamento jurídico e compatíveis com princípios e normas que regem o sistema jurídico vigente.

No que concerne à **técnica legislativa**, o substitutivo aprovado está em conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina o processo de elaboração das leis, apresentando, ainda, linguagem clara, direta e que segue uma ordem lógica.

Quanto à **adequação financeira-orçamentária**, as proposições não importam renúncia ou redução de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, razão pela qual são desnecessárias as cautelas de caráter orçamentário e financeiro previstas na legislação pátria.

Desse modo, constatam-se a constitucionalidade, a obediência à forma regimental e à técnica legislativa, a adequação orçamentária e financeira e a aptidão jurídica, de modo que as proposições são admissíveis.

No **mérito**, como já tivemos a oportunidade de alertar, é essencial a regulação em lei de caráter nacional da figura do devedor contumaz, que dolosamente, reiteradamente e de forma substancial e estruturada deixa de recolher tributos para se beneficiar e, por consequência, prejudica a concorrência e o mercado, mormente em setores de tributação relevante. O PLP nº 164, de 2022, nos termos aprovados pela CCJ, supre essa lacuna de maneira objetiva.

Importante destacar, contudo, que, em 2 de setembro de 2025, foi aprovado pelo Plenário desta Casa o PLP nº 125, de 2022, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, que institui o Código de Defesa do Contribuinte e, na Seção II do Capítulo III, arts. 11 a 17, trata do devedor contumaz. Portanto, essa matéria específica está superada, razão pela qual a excluímos do novo substitutivo apresentado ao final, com as adaptações necessárias.

Quanto aos critérios especiais de tributação, reforçamos que a evasão fiscal causa distorções na alocação de recursos e cria desequilíbrios no mercado, ao possibilitar que empresas inadimplentes pratiquem preços artificialmente baixos. Isso prejudica os concorrentes que cumprem suas obrigações e compromete a justiça do sistema. Nesse contexto, a atuação do Estado não apenas se justifica, mas se torna necessária para restabelecer a igualdade concorrencial, proteger a arrecadação e assegurar a efetividade do sistema tributário.

A premissa utilizada na elaboração do PLP é de que devam ser criados instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenenciais. A proposição, assim, fornece a moldura dentro da qual a União e os entes subnacionais vão escolher, em lei específica, os critérios especiais de tributação que melhor refletem sua legislação e a concorrência no seu mercado.

O intuito do PLP nº 164, de 2022, 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.

Ressaltamos que o PLP 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 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.

Não por outro motivo, o substitutivo aprovado pela CCJ propôs o tratamento dessas matérias em capítulos diferentes (II e III). A despeito disso, naquela ocasião entendemos adequada a vinculação da aplicação dos critérios especiais de tributação ao devedor contumaz – e não a qualquer sujeito passivo. No âmbito da apreciação da matéria na CCJ essa medida foi objeto de discussão e justificou-se. Mas com a aprovação do PLP nº 125, de 2022, entendemos necessário retomar a ideia original do PLP, de tratar de forma separada os critérios especiais de tributação.

Destacamos, ainda, que o Judiciário já se manifestou sobre essas questões em diversas oportunidades. O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, tem decisões no sentido de que é legal a imposição de regime especial de fiscalização ao contribuinte que de forma reiterada é inadimplente com suas obrigações tributárias (STJ, 2ª Turma, RMS 65.714-SE, julgado em 22/02/2022). O Supremo Tribunal Federal igualmente proclamou que a submissão de contribuinte a regime fiscal diferenciado em virtude do inadimplemento reiterado não constitui sanção política condenada pela jurisprudência da Corte, quando não inviabiliza o exercício da atividade empresarial (STF, ARE 1.084.307 AgR/SP, 2ª Turma, julgado em 12/03/2019).

Como dito, a disciplina do devedor contumaz está prejudicada pela aprovação do PLP nº 125, de 2022. Mas permanece o interesse e, mais do que isso, a necessidade de tratarmos dos **regimes especiais de tributação**, o que fazemos nos termos já aprovados na CCJ, com adaptações decorrentes da retirada do tema afeto à contumácia.

Como já anotado, o substitutivo aprovado pela CCJ restringiu a aplicação dos critérios especiais de tributação, previstos no art. 2º do PLP nº 164, de 2022, ao devedor contumaz. Afastado agora esse último, uma das condições para que os critérios especiais sejam aplicados a outros tipos de produtos e serviços deverá voltar a ser a existência de **indícios** (e não mais prova) de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária (alínea “b” do inciso IV do art. 2º do substitutivo proposto ao final).

No mesmo sentido, atualizamos a salvaguarda dirigida ao devedor não contumaz, de sorte que os critérios especiais de tributação não se aplicam a devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais **quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não revelem indícios de desequilíbrio concorrencial** (inciso III do *caput* do art. 3º do substitutivo proposto ao final).

No mesmo diapasão, voltamos a restringir a aplicação **individual** dos critérios especiais àqueles previstos nos incisos I (fiscalização ininterrupta), II (controle especial do recolhimento do tributo) e VI (adoção do regime de estimativa) (inciso VII do *caput* do art. 3º do substitutivo proposto ao final).

Efetuados esses ajustes, sublinhamos que a penalidade máxima prevista no substitutivo proposto ao final será aquela prevista no art. 4º, a saber, a **suspensão** da inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado. A baixa (cancelamento) da inscrição passou a ser regida pelo § 6º do art. 12 do PLP nº 125, de 2022, sendo dirigida ao devedor contumaz.

Isto posto, aproveitamos a oportunidade que nos foi novamente atribuída de relatar tão relevantes matérias, desta feita pelo Presidente da CAE, ilustre Senador Renan Calheiros, para propor outras alterações que entendemos essenciais e oportunas. Mornamente tendo em vista a recente tragédia pela qual a sociedade brasileira está passando devido à falsificação de bebidas alcoólicas e que tem levado centenas de pessoas a serem hospitalizadas, com casos de óbito, infelizmente.

Esse aumento dos casos de adulteração de bebidas alcoólicas em nosso País tem causado profunda preocupação. Não se trata apenas de um problema de saúde pública, mas de uma questão que atinge diretamente a confiança do cidadão nas instituições de controle e fiscalização. As notícias que recebemos revelam um cenário em que o descuido e a ganância de alguns colocam em risco a vida de muitos. É, portanto, dever do Estado e de toda a sociedade agir com firmeza para coibir essa prática criminosa.

A adulteração de bebidas, motivada unicamente pelo lucro fácil, é uma afronta à legalidade, à ética e ao direito fundamental à vida. Suas consequências são devastadoras: além das tragédias humanas, há prejuízos econômicos e danos à imagem de um setor que, quando atua dentro da lei, gera emprego, renda e desenvolvimento. É preciso reforçar os mecanismos de controle e, ao mesmo tempo, garantir que as punições sejam exemplares, para que o infrator saiba que o crime contra a saúde pública não ficará impune.

A prática desses crimes está estreitamente vinculada ao mérito dos projetos ora analisados nesta CAE e que buscam, justamente, estabelecer normas gerais e critérios para o adequado cumprimento das obrigações tributárias, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. Setores

com alta carga tributária, como o de bebidas, também apresentam níveis elevados de sonegação e falsificação.

O PLP originalmente trata das questões tributárias e concorrenciais, prevendo expressamente a aplicação dos critérios especiais de tributação aos contribuintes que realizem operações com bebidas alcoólicas.

Mas percebemos a necessidade de também reforçar as punições para os criminosos que praticam adulteração de produtos alimentícios e colocam a vida de milhares de pessoas em risco, de forma aleatória, gerando pânico.

Desse modo, propomos, em complemento às medidas tributárias e concorrenciais do PLP, alteração no art. 272 do Código Penal (Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940), que atualmente prevê a conduta de corrupção, adulteração, falsificação ou alteração de substância ou produto alimentício destinado a consumo, inclusive bebidas alcoólicas ou não, tornando-o nocivo à saúde ou reduzindo-lhe o valor nutritivo. O objetivo é prever uma forma qualificada do crime, com pena mais gravosa, justamente quando a modificação ilegal do alimento tiver potencial de causar lesão corporal grave ou morte.

Nessa mesma linha, alteramos a Lei dos Crime Hediondos (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990) para classificar como tal a nova forma qualificada do crime de falsificação de alimentos.

Por fim, importa frisar a essencialidade da parceria entre o poder público, os órgãos fiscalizadores e a sociedade civil. O consumidor deve estar atento à procedência do que consome e o Estado vigilante em sua obrigação de proteger. Somente com responsabilidade compartilhada, transparência e firmeza poderemos evitar novas perdas e assegurar que a confiança nas nossas instituições e nos produtos que chegam à mesa do brasileiro seja plenamente restabelecida.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, adequação orçamentária e financeira 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 da Subemenda à Emenda nº 17–CCJ (Substitutivo) abaixo, e por declarar prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

## **SUBEMENDA N° - CAE À EMENDA N° 17– 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 altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para tornar hediondo o crime de falsificação de produto alimentício nas circunstâncias que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** 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, 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 delimitado 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 desta Lei Complementar.

§ 2º As alíquotas, o valor da operação ou o preço referidos no inciso V do *caput* deste artigo serão fixados adotando-se como parâmetro um ou mais dos seguintes métodos:

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 os parâmetros de valoração obtidos de forma agregada e anonimizada;

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.

§ 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, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente, respeitado o prazo decadencial.

**Art. 2º** 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 por Decreto do Poder Executivo;

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, cumulativamente, as seguintes condições:

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 indícios 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. 3º** Os critérios especiais previstos no art. 1º desta 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 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. 2º desta Lei Complementar, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos;

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 VI do art. 1º desta Lei Complementar, 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;

b) possibilidade de interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até 90 (noventa) dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

c) vigência por até 12 (doze) meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 4º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do *caput* do art. 3º desta Lei Complementar e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade fiscal poderá alterar para “inapto” 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 ou do 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. 5º** O art. 272 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 272 - .....**

**Forma qualificada**

§ 3º - Se a nocividade à saúde de que trata o *caput* deste artigo for capaz de causar lesão corporal de natureza grave ou morte:

Pena - reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.” (NR)

**Art. 6º** O art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** .....

XIII – corrupção, adulteração, falsificação ou alteração de substância ou produto alimentício destinado ao consumo, inclusive bebidas, com ou sem teor alcoólico, tornando-o nocivo à saúde e capaz de causar lesão corporal de natureza grave ou morte (art. 272, *caput* e § 1º-A, § 1º e § 3º).

.....” (NR)

**Art. 7º** 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.

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.

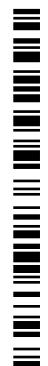
**Art. 3º** Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

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

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

  
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**

## **PARECER (SF) Nº 6, 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, e 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 Otto Alencar

**RELATOR:** Senador Veneziano Vital do Rêgo

09 de abril de 2025

## 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 doze 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 N° 17 – 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



## Relatório de Registro de Presença

### 8ª, Extraordinária

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

<b>Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
EDUARDO BRAGA	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
JADER BARBALHO	3. MARCELO CASTRO	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	4. JAYME CAMPOS	PRESENTE
SERGIO MORO	5. GIORDANO	
ALAN RICK	6. MARCOS DO VAL	
SORAYA THRONICKE	7. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	8. FERNANDO FARIAS	
MARCIO BITTAR	9. EFRAIM FILHO	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
OTTO ALENCAR	1. ANGELO CORONEL	PRESENTE
OMAR AZIZ	2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	3. IRAJÁ	
VANDERLAN CARDOSO	4. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
RODRIGO PACHECO	5. MARGARETH BUZZETTI	PRESENTE
CID GOMES	6. JORGE KAJURU	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
CARLOS PORTINHO	1. JORGE SEIF	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	2. IZALCI LUCAS	PRESENTE
MAGNO MALTA	3. EDUARDO GOMES	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	4. FLÁVIO BOLSONARO	
ROGERIO MARINHO	5. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ROGÉRIO CARVALHO	1. RANDOLFE RODRIGUES	
FABIANO CONTARATO	2. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	3. JAQUES WAGNER	PRESENTE
WEVERTON	4. ANA PAULA LOBATO	

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
CIRO NOGUEIRA	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	2. DR. HIRAN	
MECIAS DE JESUS	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

### **Não Membros Presentes**



## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

WILDER MORAIS

PAULO PAIM

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PLP 164/2022)**

NA 8<sup>a</sup> REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR VENEZIANO VITAL DO RÊGO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PLP Nº 164, DE 2022, PELO ACOLHIMENTO TOTAL OU PARCIAL DAS EMENDAS N°S 2 A 8, 10 E 12, NA FORMA DA EMENDA N° 17-CCJ (SUBSTITUTIVO), CONTRÁRIO ÀS DEMAIS EMENDAS, E PELA PREJUDICIALIDADE DO PLS N° 284, DE 2017-COMPLEMENTAR.

**(TRAMITAM EM CONJUNTO O PLS 284/2017 E PLP 164/2022)**

09 de abril de 2025

Senador Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

## PARECER N° , DE 2025

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*; 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 desequilibrios da concorrência.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

Chegam a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia, e o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2022, de autoria do Senador Jean-Paul Prates. Ambos objetivam regular o art. 146-A da Constituição Federal (CF) e tramitam em conjunto, por força da aprovação pelo Plenário do Senado Federal do Requerimento nº 313, de 2023.

A primeira proposição, PLS, 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, alternativamente, a pessoa jurídica específica enquadrada em “regime diferenciado”. Durante a vigência desse regime, 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 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 por esta Comissão, na forma de substitutivo (Emenda nº 2-CAE). Posteriormente, 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 em 28 de setembro de 2021, consolidando todas aquelas emendas na forma da Emenda nº 3-CTFC (substitutivo), que representa a versão final da tramitação do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no Senado Federal, até seu desarquivamento.

O PLP nº 164, de 2022, por sua vez, 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**, caracterizado por **critérios objetivos** previstos no projeto. Tratando-se de derivação, isto é, de complementação do PLS, será o PLP nº 164, de 2022, que descreveremos em pormenor a seguir.

A proposição relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados, em lei específica, pela União, pelos 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, estão 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 ainda a incidência 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).

Faz 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 (“contribuinte de fato”), 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 os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), os três últimos de competência da União.

A unificação desses tributos indiretos 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.

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.

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 § 3º do artigo também garante a observância do devido processo legal para a aplicação das medidas sancionadoras. E o § 4º trata das hipóteses de pagamento ou de parcelamento das dívidas pelo contribuinte antes da notificação da decisão administrativa de primeira instância, quando o procedimento será encerrado, no primeiro caso, ou suspenso, no segundo.

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

Na justificação, o autor aduz 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. Defende que é preciso estabelecer critérios uniformes, claros e objetivos para distinguir entre o devedor contumaz e o devedor eventual ou reiterado.

Em 9 de abril de 2025, foi aprovado o Parecer nº 6, de nossa autoria, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), favorável ao PLP nº 164, de 2022, na forma da Emenda nº 17-CCJ (Substitutivo), e pela prejudicialidade do PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

Vale destacar a realização, naquela Comissão, em 1º de abril de 2025, de Audiência Pública destinada à instrução das matérias, conforme requerimentos de minha iniciativa e dos Senadores Magno Malta e Ciro Nogueira. Foram ouvidos vários convidados, como representantes do Poder Executivo, dos setores econômicos e da academia, como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); o Ministério de Minas e Energia; a Confederação Nacional da Indústria (CNI); o Instituto Combustível Legal; o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP); o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom); o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

O mencionado evento foi extremamente instrutivo e serviu não apenas para demonstrar a necessidade de urgente aprovação de medidas que combatam os desequilíbrios concorrenciais, mas também auxiliar este relator no aperfeiçoamento do projeto. Nesse sentido, foram propostas e aprovadas na CCJ as modificações do PLP elencadas na sequência.

Inicialmente, foi ajustada a ementa e efetivada a divisão do texto em capítulos, para tornar o texto do PLP mais didático. O art. 1º corresponde ao **Capítulo I** (“Do Objeto”).

Os **arts. 2º a 5º** foram agrupados no **Capítulo II** do substitutivo, denominado “Dos Critérios Especiais para o Adequado Cumprimento das Obrigações Tributárias”.

No art. 2º, foi feita a vinculação entre a aplicação dos critérios especiais de tributação e a caracterização do sujeito passivo como devedor contumaz. Foi excluída a exigência de instalação de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque, de que tratava o inciso III do artigo.

A redação do *caput* do art. 3º foi alterada para, em consonância com o *caput* do art. 2º, enunciar que somente serão alcançados pelos critérios especiais previstos na lei complementar os agentes econômicos considerados devedores contumazes.

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

Foi suprimida a parte final do inciso III do art. 4º (“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.

As situações graves que ensejam o cancelamento da inscrição do devedor contumaz no cadastro do ente tributante foram listadas no *caput* do art. 8º do substitutivo, sendo que o inciso III aglutina as disposições dos incisos III e IV do *caput* do art. 6º do PLP original. O inciso III foi 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 foi objeto do **Capítulo III** do substitutivo aprovado pela CCJ, intitulado “Dos Critérios para a Definição de Devedores Contumazes” e composto pelos **arts. 6º a 10**. Como dito anteriormente, aperfeiçoamos o texto original de forma a proporcionar mais objetividade e segurança ao conteúdo normativo, valendo destacar os requisitos para a caracterização do devedor contumaz.

No **Capítulo IV** do substitutivo, intitulado “Das Disposições Finais”, o **art. 11** prevê que o sujeito passivo considerado devedor contumaz ficará sujeito às sanções previstas na legislação penal e à vedação de realizar transação tributária.

Finalmente, o **art. 12**, 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.

As duas proposições sob análise serão posteriormente apreciadas pela CTFC e pelo Plenário.

## II – ANÁLISE

No que tange à **regimentalidade**, não se verifica qualquer óbice à tramitação da proposição, uma vez que foram observadas integralmente as disposições do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), não havendo vícios formais que impeçam seu regular processamento. Destaca-se que, nos termos do art. 99 do RISF, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos, financeiros e tributários das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

Além disso, os dois projetos sob exame 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. Segundo o art. 258 do RISF, o pressuposto para a tramitação em conjunto de duas ou mais proposições é a regulação da mesma matéria.

Quanto à **constitucionalidade**, a CCJ, quando da análise das proposições, entendeu que respeitam os parâmetros constitucionais aplicáveis,

quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo, 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).

Ademais, ressalta-se que a escolha da espécie normativa – lei complementar – revela-se adequada, em consonância com o art. 150, inciso I, da CF, que colaciona o princípio da legalidade, bem como em relação aos arts. 146, inciso III, e 146-A, ambos da CF, que determinam ser lei complementar o instrumento necessário para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária e estabelecer critérios especiais de tributação, respectivamente.

Igualmente, no que tange à **juridicidade**, a CCJ definiu que as proposições respeitam os princípios gerais de direito e não apresentam eiva de injuridicidade. Isto é, as proposições são dotadas de abstração e generalidade, com potencial para inovar o ordenamento jurídico e compatíveis com princípios e normas que regem o sistema jurídico vigente.

No que concerne à **técnica legislativa**, o substitutivo aprovado está em conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina o processo de elaboração das leis, apresentando, ainda, linguagem clara, direta e que segue uma ordem lógica.

Quanto à **adequação financeira-orçamentária**, as proposições não importam renúncia ou redução de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, razão pela qual são desnecessárias as cautelas de caráter orçamentário e financeiro previstas na legislação pátria.

Desse modo, constatam-se a constitucionalidade, a obediência à forma regimental e à técnica legislativa, a adequação orçamentária e financeira e a aptidão jurídica, de modo que as proposições são admissíveis.

No **mérito**, como já tivemos a oportunidade de alertar, é essencial a regulação em lei de caráter nacional da figura do devedor contumaz, que dolosamente, reiteradamente e de forma substancial e estruturada deixa de recolher tributos para se beneficiar e, por consequência, prejudica a concorrência e o mercado, mormente em setores de tributação relevante. O PLP nº 164, de 2022, nos termos aprovados pela CCJ, supre essa lacuna de maneira objetiva.

Importante destacar, contudo, que, em 2 de setembro de 2025, foi aprovado pelo Plenário desta Casa o PLP nº 125, de 2022, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, que institui o Código de Defesa do Contribuinte e, na Seção II do Capítulo III, arts. 11 a 17, trata do devedor contumaz. Portanto, essa matéria específica está superada, razão pela qual a excluímos do novo substitutivo apresentado ao final, com as adaptações necessárias.

Quanto aos critérios especiais de tributação, reforçamos que a evasão fiscal causa distorções na alocação de recursos e cria desequilíbrios no mercado, ao possibilitar que empresas inadimplentes pratiquem preços artificialmente baixos. Isso prejudica os concorrentes que cumprem suas obrigações e compromete a justiça do sistema. Nesse contexto, a atuação do Estado não apenas se justifica, mas se torna necessária para restabelecer a igualdade concorrencial, proteger a arrecadação e assegurar a efetividade do sistema tributário.

A premissa utilizada na elaboração do PLP é de que devam ser criados instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenenciais. A proposição, assim, fornece a moldura dentro da qual a União e os entes subnacionais vão escolher, em lei específica, os critérios especiais de tributação que melhor refletem sua legislação e a concorrência no seu mercado.

O intuito do PLP nº 164, de 2022, 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.

Ressaltamos que o PLP 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 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.

Não por outro motivo, o substitutivo aprovado pela CCJ propôs o tratamento dessas matérias em capítulos diferentes (II e III). A despeito disso, naquela ocasião entendemos adequada a vinculação da aplicação dos critérios especiais de tributação ao devedor contumaz – e não a qualquer sujeito passivo. No âmbito da apreciação da matéria na CCJ essa medida foi objeto de discussão e justificou-se. Mas com a aprovação do PLP nº 125, de 2022, entendemos necessário retomar a ideia original do PLP, de tratar de forma separada os critérios especiais de tributação.

Destacamos, ainda, que o Judiciário já se manifestou sobre essas questões em diversas oportunidades. O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, tem decisões no sentido de que é legal a imposição de regime especial de fiscalização ao contribuinte que de forma reiterada é inadimplente com suas obrigações tributárias (STJ, 2ª Turma, RMS 65.714-SE, julgado em 22/02/2022). O Supremo Tribunal Federal igualmente proclamou que a submissão de contribuinte a regime fiscal diferenciado em virtude do inadimplemento reiterado não constitui sanção política condenada pela jurisprudência da Corte, quando não inviabiliza o exercício da atividade empresarial (STF, ARE 1.084.307 AgR/SP, 2ª Turma, julgado em 12/03/2019).

Como dito, a disciplina do devedor contumaz está prejudicada pela aprovação do PLP nº 125, de 2022. Mas permanece o interesse e, mais do que isso, a necessidade de tratarmos dos **regimes especiais de tributação**, o que fazemos nos termos já aprovados na CCJ, com adaptações decorrentes da retirada do tema afeto à contumácia.

Como já anotado, o substitutivo aprovado pela CCJ restringiu a aplicação dos critérios especiais de tributação, previstos no art. 2º do PLP nº 164, de 2022, ao devedor contumaz. Afastado agora esse último, uma das condições para que os critérios especiais sejam aplicados a outros tipos de produtos e serviços deverá voltar a ser a existência de **indícios** (e não mais prova) de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária (alínea “b” do inciso IV do art. 2º do substitutivo proposto ao final).

No mesmo sentido, atualizamos a salvaguarda dirigida ao devedor não contumaz, de sorte que os critérios especiais de tributação não se aplicam a devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais **quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não revelem indícios de desequilíbrio concorrencial** (inciso III do *caput* do art. 3º do substitutivo proposto ao final).

No mesmo diapasão, voltamos a restringir a aplicação **individual** dos critérios especiais àqueles previstos nos incisos I (fiscalização ininterrupta), II (controle especial do recolhimento do tributo) e VI (adoção do regime de estimativa) (inciso VII do *caput* do art. 3º do substitutivo proposto ao final).

Efetuados esses ajustes, sublinhamos que a penalidade máxima prevista no substitutivo proposto ao final será aquela prevista no art. 4º, a saber, a **suspensão** da inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado. A baixa (cancelamento) da inscrição passou a ser regida pelo § 6º do art. 12 do PLP nº 125, de 2022, sendo dirigida ao devedor contumaz.

Isto posto, aproveitamos a oportunidade que nos foi novamente atribuída de relatar tão relevantes matérias, desta feita pelo Presidente da CAE, ilustre Senador Renan Calheiros, para propor outras alterações que entendemos essenciais e oportunas. Mornamente tendo em vista a recente tragédia pela qual a sociedade brasileira está passando devido à falsificação de bebidas alcoólicas e que tem levado centenas de pessoas a serem hospitalizadas, com casos de óbito, infelizmente.

Esse aumento dos casos de adulteração de bebidas alcoólicas em nosso País tem causado profunda preocupação. Não se trata apenas de um problema de saúde pública, mas de uma questão que atinge diretamente a confiança do cidadão nas instituições de controle e fiscalização. As notícias que recebemos revelam um cenário em que o descuido e a ganância de alguns colocam em risco a vida de muitos. É, portanto, dever do Estado e de toda a sociedade agir com firmeza para coibir essa prática criminosa.

A adulteração de bebidas, motivada unicamente pelo lucro fácil, é uma afronta à legalidade, à ética e ao direito fundamental à vida. Suas consequências são devastadoras: além das tragédias humanas, há prejuízos econômicos e danos à imagem de um setor que, quando atua dentro da lei, gera emprego, renda e desenvolvimento. É preciso reforçar os mecanismos de controle e, ao mesmo tempo, garantir que as punições sejam exemplares, para que o infrator saiba que o crime contra a saúde pública não ficará impune.

A prática desses crimes está estreitamente vinculada ao mérito dos projetos ora analisados nesta CAE e que buscam, justamente, estabelecer normas gerais e critérios para o adequado cumprimento das obrigações tributárias, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. Setores

com alta carga tributária, como o de bebidas, também apresentam níveis elevados de sonegação e falsificação.

O PLP originalmente trata das questões tributárias e concorrenciais, prevendo expressamente a aplicação dos critérios especiais de tributação aos contribuintes que realizem operações com bebidas alcoólicas.

Mas percebemos a necessidade de também reforçar as punições para os criminosos que praticam adulteração de produtos alimentícios e colocam a vida de milhares de pessoas em risco, de forma aleatória, gerando pânico.

Desse modo, propomos, em complemento às medidas tributárias e concorrenciais do PLP, alteração no art. 272 do Código Penal (Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940), que atualmente prevê a conduta de corrupção, adulteração, falsificação ou alteração de substância ou produto alimentício destinado a consumo, inclusive bebidas alcoólicas ou não, tornando-o nocivo à saúde ou reduzindo-lhe o valor nutritivo. O objetivo é prever uma forma qualificada do crime, com pena mais gravosa, justamente quando a modificação ilegal do alimento tiver potencial de causar lesão corporal grave ou morte.

Nessa mesma linha, alteramos a Lei dos Crime Hediondos (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990) para classificar como tal a nova forma qualificada do crime de falsificação de alimentos.

Por fim, importa frisar a essencialidade da parceria entre o poder público, os órgãos fiscalizadores e a sociedade civil. O consumidor deve estar atento à procedência do que consome e o Estado vigilante em sua obrigação de proteger. Somente com responsabilidade compartilhada, transparência e firmeza poderemos evitar novas perdas e assegurar que a confiança nas nossas instituições e nos produtos que chegam à mesa do brasileiro seja plenamente restabelecida.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, adequação orçamentária e financeira 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 da Subemenda à Emenda nº 17–CCJ (Substitutivo) abaixo, e por declarar prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

## **SUBEMENDA N° - CAE À EMENDA N° 17– 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 altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para tornar hediondo o crime de falsificação de produto alimentício nas circunstâncias que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** 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, 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 delimitado 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 desta Lei Complementar.

§ 2º As alíquotas, o valor da operação ou o preço referidos no inciso V do *caput* deste artigo serão fixados adotando-se como parâmetro um ou mais dos seguintes métodos:

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 os parâmetros de valoração obtidos de forma agregada e anonimizada;

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.

§ 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, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente, respeitado o prazo decadencial.

**Art. 2º** 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 por Decreto do Poder Executivo;

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, cumulativamente, as seguintes condições:

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 indícios 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. 3º** Os critérios especiais previstos no art. 1º desta 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 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. 2º desta Lei Complementar, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos;

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 VI do art. 1º desta Lei Complementar, 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;

b) possibilidade de interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até 90 (noventa) dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

c) vigência por até 12 (doze) meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

**Art. 4º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do *caput* do art. 3º desta Lei Complementar e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade fiscal poderá alterar para “inapto” 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 ou do 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. 5º** O art. 272 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 272 - .....**

**Forma qualificada**

§ 3º - Se a nocividade à saúde de que trata o *caput* deste artigo for capaz de causar lesão corporal de natureza grave ou morte:

Pena - reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.” (NR)

**Art. 6º** O art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** .....

XIII – corrupção, adulteração, falsificação ou alteração de substância ou produto alimentício destinado ao consumo, inclusive bebidas, com ou sem teor alcoólico, tornando-o nocivo à saúde e capaz de causar lesão corporal de natureza grave ou morte (art. 272, *caput* e § 1º-A, § 1º e § 3º).

.....” (NR)

**Art. 7º** 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.



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.

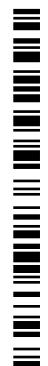
**Art. 3º** Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

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:

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:

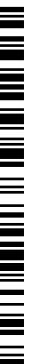
I – a falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de doze meses;

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



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

## PARECER (SF) Nº 6, 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, e 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 Otto Alencar

**RELATOR:** Senador Veneziano Vital do Rêgo

09 de abril de 2025

## 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 Nº 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 N° 17 – 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



## Relatório de Registro de Presença

### 8ª, Extraordinária

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

<b>Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
EDUARDO BRAGA	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
JADER BARBALHO	3. MARCELO CASTRO	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	4. JAYME CAMPOS	PRESENTE
SERGIO MORO	5. GIORDANO	
ALAN RICK	6. MARCOS DO VAL	
SORAYA THRONICKE	7. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	8. FERNANDO FARIAS	
MARCIO BITTAR	9. EFRAIM FILHO	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
OTTO ALENCAR	1. ANGELO CORONEL	PRESENTE
OMAR AZIZ	2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	3. IRAJÁ	
VANDERLAN CARDOSO	4. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
RODRIGO PACHECO	5. MARGARETH BUZZETTI	PRESENTE
CID GOMES	6. JORGE KAJURU	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
CARLOS PORTINHO	1. JORGE SEIF	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	2. IZALCI LUCAS	PRESENTE
MAGNO MALTA	3. EDUARDO GOMES	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	4. FLÁVIO BOLSONARO	
ROGERIO MARINHO	5. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ROGÉRIO CARVALHO	1. RANDOLFE RODRIGUES	
FABIANO CONTARATO	2. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	3. JAQUES WAGNER	PRESENTE
WEVERTON	4. ANA PAULA LOBATO	

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
CIRO NOGUEIRA	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	2. DR. HIRAN	
MECIAS DE JESUS	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

### **Não Membros Presentes**



## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

WILDER MORAIS

PAULO PAIM

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PLP 164/2022)**

NA 8<sup>a</sup> REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR VENEZIANO VITAL DO RÊGO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PLP Nº 164, DE 2022, PELO ACOLHIMENTO TOTAL OU PARCIAL DAS EMENDAS N°S 2 A 8, 10 E 12, NA FORMA DA EMENDA N° 17-CCJ (SUBSTITUTIVO), CONTRÁRIO ÀS DEMAIS EMENDAS, E PELA PREJUDICIALIDADE DO PLS N° 284, DE 2017-COMPLEMENTAR.

(TRAMITAM EM CONJUNTO O PLS 284/2017 E PLP 164/2022)

09 de abril de 2025

Senador Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

3



SENADO FEDERAL  
Senador Jaques Wagner

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 1.855, de 2022, da Comissão de Meio Ambiente (SF), que *institui a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB)*.

Relator: Senador JAQUES WAGNER

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 1.855, de 2022, de autoria da Comissão de Meio Ambiente, que *institui a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB)*.

O projeto está estruturado em quinze artigos. O art. 1º institui a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB), a qual deverá ser integrada às demais políticas setoriais e ambientais. A Economia da Biodiversidade é entendida como *as atividades econômicas formadas por cadeias produtivas sustentáveis que vinculem proteção e produção a partir da diversidade biológica do território, em atenção às diversidades sociais e culturais, tendo como premissa a agregação de valor à produção sociobiodiversa e o respeito ao modo de vida e diversidades culturais de povos e comunidades tradicionais, e formação de mercados justos*.

O objetivo central da PNDEB, definido em seu art. 2º, é o desenvolvimento econômico pautado pela proteção e promoção da diversidade biológica e ecossistemas associados, pelos direitos tradicionais

associados ao patrimônio genético do território nacional e pela redução das desigualdades econômicas e sociais do país. Entre os objetivos específicos da PNDEB, estão incluídos o estabelecimento de uma estratégia econômica nacional baseada na proteção da biodiversidade, a promoção da pesquisa, desenvolvimento e inovação para agregação de valor em cadeias produtivas da sociobiodiversidade nativa brasileira, o aumento da geração do emprego e da renda e dos ganhos em escala a partir da utilização sustentada dos produtos da sociobiodiversidade, entre outros.

O art. 3º lista os fundamentos da PNDEB, dentre os quais o uso responsável da sociobiodiversidade e o manejo sustentável de sistemas naturais e antropizados, o desenvolvimento e o manejo sustentáveis de sistemas agrícolas, florestais e de ecossistemas naturais, e a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais.

O art. 4º define os instrumentos da PNDEB, incluindo a criação do Plano Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade e programas específicos para a promoção da economia da biodiversidade, crédito rural e demais mecanismos de financiamento, garantia de preços mínimos de produtos agrícolas e extrativos da sociobiodiversidade, compras governamentais incluídas as realizadas ao amparo do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, entre outros.

O art. 5º estabelece normas de acesso aos recursos federais dos programas de crédito, fomento ou estímulo econômico e aos programas de financiamento dos bancos estatais e fundos públicos e as compras públicas incluirão critérios que priorizem produtos ou serviços diretamente relacionados à Economia da Biodiversidade, excluídas quaisquer modalidades de autodeclaração de desempenho ambiental.

O art. 6º estabelece que a governança da PNDEB contará com a participação do poder público e da sociedade civil. De acordo com o art. 7º, o poder público desenvolverá programas regionalizados de assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais no âmbito da PNDEB. O art. 8º estabelece que a PNDEB, seus instrumentos, planos e programas serão submetidos a processos contínuos, periódicos e transparentes de avaliação e controle social.

O art. 9º do projeto altera a Lei nº 12.188, de 2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), para incluir entre os princípios e objetivos do PNATER o desenvolvimento da economia da biodiversidade junto aos beneficiários da referida política.

O art. 10 do projeto de lei altera a Lei nº 7.827, de 1989, que dispõe sobre a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, para incluir nas diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos a concessão de financiamento a agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais para o desenvolvimento de projetos que atendam utilizem de modo sustentável produtos e insumos da biodiversidade.

O art. 11 altera a Lei nº 12.114, de 2009, que Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, para permitir a aplicação de recursos em projetos que atendam aos critérios da Política Nacional de Economia da Biodiversidade.

O art. 12 altera o art. 5º da Lei nº 7.797, de 1989, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente, para que a economia da biodiversidade seja uma das áreas consideradas prioritárias nas aplicações de recursos financeiros.

O art. 13 altera o art. 4º da Lei nº 11.326, de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, para incluir o princípio da promoção de atividade econômica que utilize, de modo racional e sustentável, a diversidade biológica.

O art.14 altera o §1º do art.1º da Lei nº 13.636, de 2018, para incluir entre os beneficiários do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas urbanas e rurais, apresentadas de forma individual ou coletiva, bem como aquelas que desenvolvam atividade econômica que utilize, de modo racional e sustentável, a diversidade biológica ou os conhecimentos tradicionais e culturais, por meio do emprego ou desenvolvimento de tecnologias.

O art. 15 estabelece que a Lei decorrente do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

A justificação do projeto destaca que o *objetivo central da proposição é o desenvolvimento econômico pautado pela proteção e promoção da diversidade biológica, pelos direitos tradicionais associados ao patrimônio genético do território nacional e pela redução das desigualdades econômicas e sociais do país.*

Após o exame desta CAE, a matéria seguirá para a análise da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR).

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

O PL nº 1.855, de 2022, vem ao exame da CAE para que esta opine sobre seus aspectos econômico e financeiro, em cumprimento ao disposto no art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A matéria aborda um tema de extrema relevância, cujo objetivo está em consonância com o desafio do uso econômico sustentável da biodiversidade. Muito se fala em na conservação da biodiversidade, mas são poucos os instrumentos de incentivos econômicos existentes para tornar viável e possível a conservação.

Destacamos que o PL nº 1855, de 2022, é fruto de um debate amplo e profundo realizado no âmbito da Comissão de Meio Ambiente desta Casa Legislativa, o Fórum da Geração Ecológica, do qual participaram diversos os segmentos da sociedade, contribuindo para a formatação da Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade.

Trata-se de uma política que reúne em seu corpo diversos objetivos e instrumentos que se encontram espalhados em diversas outras normas e dá o devido destaque à conservação da biodiversidade, reconhecendo como público-alvo todos os agentes a ela ligados diretamente, quais sejam: agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais.

A todos esses agentes, a referida política proporciona instrumentos e recursos econômicos para viabilizar a conservação da biodiversidade, tornando a economia da biodiversidade uma das prioridades

na alocação de recursos de fundos existentes relacionados ao desenvolvimento regional e ao meio ambiente.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Econômico (OCDE) publicou em 2019 um relatório com ações consideradas urgentes para interromper e reverter a perda global de biodiversidade, destacando a prioridade, entre outras, da ampliação os instrumentos de política para a biodiversidade e dos incentivos econômicos. Sendo assim, vemos que o projeto se alinha às ações em curso nos países mais desenvolvidos.

Destacamos, ainda, que o projeto em análise está em harmonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em particular contribuindo para a redução das desigualdades e constituindo-se em uma ação concreta contra a mudança global do clima.

No que pese a participação plural de diversos atores na elaboração do texto original (ainda em 2022), o Governo Executivo, nos últimos anos, também vem se debruçando sobre o tema, de forma plural e multifacetada, com atuação de diversos Ministérios como o do Meio Ambiente, o da Fazenda, o do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

Por este motivo, apresentamos algumas emendas ao presente projeto, com o objetivo de aprimorar seu alinhamento às ações em curso no âmbito do Poder Executivo, especialmente no que se refere ao fortalecimento da bioeconomia. As sugestões aqui apresentadas resultam da análise técnica e do acúmulo de experiências, nos últimos três anos, de implementação de políticas públicas voltadas ao uso sustentável da biodiversidade, valorização dos conhecimentos tradicionais e promoção de modelos de desenvolvimento territorial inclusivos e sustentáveis.

Por fim, o PL nº 1.855, de 2022, não possui impactos econômicos ou regulatórios relevantes.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.855, de 2022, com as seguintes emendas:

**EMENDA N° – CAE**  
(ao Projeto de Lei nº 1.855, de 2022)

Substitua-se no Projeto a expressão "Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB)" por "Política Nacional da Bioeconomia (PNBIO)".

**EMENDA N° – CAE**  
(ao Projeto de Lei nº 1.855, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 1.855, de 2022:

**"Art. 1º** Fica instituída a Política Nacional da Bioeconomia, integrante da Estratégia Nacional de Bioeconomia a obtenção de um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico socialmente justo, conservação da biodiversidade, geração de emprego e renda e redução de desigualdades e lacunas estruturais.

§1º A Estratégia Nacional de Bioeconomia observará o quanto disposto em Decreto nº 12.044, de 05 junho de 2024.

§ 2º Entende-se por Bioeconomia o modelo de desenvolvimento produtivo e econômico baseado em valores de justiça, ética e inclusão, capaz de gerar produtos, processos e serviços, de forma eficiente, com base no uso sustentável, na regeneração e na conservação da biodiversidade, norteado pelos conhecimentos científicos e tradicionais e pelas suas inovações e tecnologias, com vistas à agregação de valor, à geração de trabalho e renda, à sustentabilidade e ao equilíbrio climático.

§3º Entende-se por Sociobioeconomia o conjunto de atividades econômicas estruturadas a partir de cadeias produtivas sustentáveis, desempenhadas por agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais,

que articulam proteção e produção com base na diversidade biológica dos territórios. Essas atividades consideram as diversidades sociais e culturais locais, têm como premissa a agregação de valor à produção sociobiodiversa, o respeito aos modos de vida de povos e comunidades tradicionais, e a formação de mercados justos e inclusivos.

§4º Entende-se por sociobiodiversidade os bens e serviços gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem.

§5º São destinatários preferenciais da Política os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais, demais povos e comunidades tradicionais, bem como os empreendimentos comunitários, cooperativas e associações, constituídos ou controlados por esses segmentos, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, as áreas reconhecidas pelo Incra de Reservas Extrativistas (RESEX) ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), e as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde, instituído na Lei 12.512, de 14 de outubro de 2014, e que contem com produções associadas à economia da biodiversidade.”

## **EMENDA N° – CAE** (ao Projeto de Lei nº 1.855, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei nº 1.855, de 2022:

**“Art. 2º .....**

I. a adoção da Estratégia Nacional de Bioeconomia, instituída pelo Decreto nº 12.044, como instrumento orientador das políticas públicas voltadas à proteção da biodiversidade, da vegetação nativa e dos ecossistemas, e à valorização da cultura local, regional e dos conhecimentos tradicionais associados, com vistas à sua consolidação, implementação e contínua atualização.

V. a redução de impactos socioambientais negativos, como emissão de gases causadores de efeito estufa, o atingimento das metas estabelecidas pela Política Nacional de Mudança do Clima, a conversão de ecossistemas naturais, a fragmentação de ecossistemas, a perda da biodiversidade e a extinção de espécies;

.....

VII. o estabelecimento de critérios para padronização ou certificação de qualidade, rastreabilidade e segurança sanitária dos produtos, sem prejuízo da utilização do ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório) de que trata o inciso II do art 2º da Lei Complementar nº 182, 1º de junho de 2021, e de outros instrumentos instituídos no âmbito da PNBIO;

.....

XI. o estabelecimento de polos tecnológicos, instituições de pesquisa, indústrias e centros de referência em Economia da Biodiversidade no País voltados à agregação de valor em cadeias de produtos da sociobiodiversidade nativa brasileira e ao desenvolvimento de produtos, insumos, materiais e serviços a partir das cadeias produtivas da sociobiodiversidade nativa;

.....

XIV. estímulo à agricultura regenerativa, à restauração produtiva, à recuperação de vegetação nativa, ao manejo e à produção florestal sustentáveis, em especial de sistemas alimentares saudáveis;

XV. desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Conhecimento sobre a Bioeconomia;

XVI. resolver as demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia que envolvam produtos e serviços oriundos do uso sustentável da biodiversidade, nos termos da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021;

XVII. promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado, nos termos da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021;

XVIII. ampliar a participação dos produtos brasileiros nas cadeias globais de valor associados a produtos da economia da biodiversidade.

Parágrafo único. A Política Nacional de Bioeconomia deverá integrar-se às demais políticas setoriais e ambientais, em especial à Política Nacional do Meio Ambiente, Política

Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Política Nacional da Biodiversidade, Política Nacional sobre Mudança do Clima, Política Nacional de Recursos Hídricos, aos instrumentos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em especial o Cadastro Ambiental Rural e os Programas de Regularização Ambiental, às normas sobre acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade e, ainda, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e aos serviços de assistência técnica e extensão rural.”

**EMENDA N° – CAE**  
(ao Projeto de Lei nº 1.855, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 1.855, de 2022:

“Art. 3º .....

XI. o estímulo à formação e ao fortalecimento de ecossistemas de negócios voltados ao desenvolvimento da sociobioeconomia.

XII. promoção do empreendedorismo e geração de novos empregos para a sociobioeconomia.”

**EMENDA N° – CAE**  
(ao Projeto de Lei nº 1.855, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei nº 1.855, de 2022:

“Art. 4º .....

I – o Plano Nacional de Desenvolvimento da Bioeconomia, a ser elaborado pela Comissão Nacional de Bioeconomia no âmbito do Poder Executivo, como instrumento de planejamento, implementação e monitoramento da Política, podendo

incorporar estratégias, programas e documentos em elaboração relacionados à temática;

---

III – garantia de preços mínimos de produtos agrícolas e extractivos da sociobiodiversidade, incluídos mecanismos de regulação e compensação de preços nas aquisições ou subvenções econômicas, aos beneficiários enquadrados nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 e o Programa Garantia de Preço Mínimo para Produtos da Sociobiodiversidade, definido pelo Comunicado CONAB/MOC nº 2, de 2021;

---

V – compras públicas sustentáveis, conforme regulamentação;

---

XII – apoio à criação de centros, atividades e polos dinâmicos que, com base em atividades de economia da biodiversidade, estimulem a redução das disparidades inter-regionais e intrarregionais de renda;

---

XIV – programas de atração e fixação de pesquisadores nos biomas mais pressionados pelo desmatamento como o cerrado e a região amazônica;

---

XVI. ampliação da rede de técnicos para o crédito da sociobieconomia e agroecologia;

XVII. rede de agentes de crédito da sociobieconomia e agroecologia;

XVIII. criação de códigos específicos para o setor na Classificação Nacional de Atividades Econômicas, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, permitindo a inclusão do tema em pesquisas domiciliares.

---

”

**EMENDA N° – CAE**  
(ao Projeto de Lei nº 1.855, de 2022)

Suprime-se o inciso II do parágrafo único do art. 5º do Projeto.

**EMENDA N° – CAE**  
(ao Projeto de Lei nº 1.855, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 6º do Projeto de Lei nº 1.855, de 2022:

**“Art. 6º.....**

Parágrafo único. A Comissão Nacional de Bioeconomia, instância colegiada de governança da Estratégia Nacional de Bioeconomia já instituída, com participação paritária entre Estado e sociedade civil, exercerá as funções de articulação, coordenação e monitoramento da implementação da Política Nacional de Bioeconomia prevista nesta Lei, em articulação com o órgão responsável pelo planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.”

**EMENDA N° – CAE**  
(ao Projeto de Lei nº 1.855, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 7º do Projeto de Lei nº 1.855, de 2022:

**“Art. 7º** O poder público desenvolverá programa regionalizado com foco no desenvolvimento da sociobioeconomia de forma territorializada. O objetivo é promover um desenvolvimento econômico, social e ambiental inclusivo, baseado no uso sustentável da biodiversidade nativa e na valorização de agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, comunidades quilombolas rurais e demais povos e comunidades tradicionais, assim como seus conhecimentos tradicionais associados, no âmbito da PNBIO, conforme regulamento.

§1º O Programa poderá ser implementado diretamente pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima por meio da

criação e administração de uma instituição paraestatal, de interesse público e sem fins lucrativos, mediante contrato de gestão firmado com o governo federal, nos termos da Lei nº 9.637/1998, que trata das Organizações Sociais (OS).

§2º O programa de que trata o caput considerará, no mínimo:

- I – o fortalecimento dos processos de formação e capacitação;
- II – a oferta de assessoria continuada para negócios de sociobioeconomia, cooperativas e associações;
- III – a oferta de assessoria técnica socioprodutiva;
- IV – a ampliação da demanda para produtos e serviços da sociobioeconomia;
- V – o fomento ao empreendedorismo;
- VI – a aceleração e incubação de negócios e startups;
- VII – a adoção de mecanismos de garantia de demanda, como o PNAE, PAA e compras governamentais;
- VIII – a disponibilização de serviços de crédito;
- IX – o fortalecimento do crédito rural por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- X – o adensamento tecnológico nas cadeias produtivas;
- XI – o apoio das Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) à agregação de valor em cadeias conectadas à sociobioeconomia;
- XII – o suporte à inovação e ao empreendedorismo voltado à inserção de produtos e serviços da sociobioeconomia em novos mercados;
- XIII – o engajamento e a participação de egressos dos territórios no sistema de adensamento tecnológico;
- XIV – o fortalecimento da governança dos territórios;
- XV – a garantia de participação e controle social nos processos decisórios;
- XVI – a priorização de ações e demandas construídas a partir dos territórios;
- XVII – assessoramento sobre os direitos relativos ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético e à elaboração dos protocolos comunitários determinados pelo art. 2º da Lei 13.123, de 20 de maio de 2015; e
- XVIII – uma Plataforma de Negócios da Sociobioeconomia para dar visibilidade dos negócios comunitários que atuam com a sociobiodiversidade.”

Sala da Comissão,

Senador **RENAN CALHEIROS**,  
Presidente

Senador **JAQUES WAGNER**,  
Relator



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 1855, DE 2022

Institui a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB).

**AUTORIA:** Comissão de Meio Ambiente



[Página da matéria](#)

*Institui a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB).*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica instituída a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB), integrante de uma estratégia nacional em investimentos sustentáveis para a obtenção de um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico, conservação da biodiversidade, geração de emprego e renda e redução de desigualdades e lacunas estruturais.

§ 1º Entende-se por Economia da Biodiversidade as atividades econômicas formadas por cadeias produtivas sustentáveis que vinculem proteção e produção a partir da diversidade biológica do território, em atenção às diversidades sociais e culturais, tendo como premissa a agregação de valor à produção sociobiodiversa e o respeito ao modo de vida e diversidades culturais de povos e comunidades tradicionais, e formação de mercados justos.

§ 2º São destinatários preferenciais da PNDEB agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais enquadrados nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

**Art. 2º** A PNDEB tem como objetivo central o desenvolvimento econômico pautado pela proteção e promoção da diversidade biológica e ecossistemas associados, pelos direitos tradicionais associados ao patrimônio genético do território nacional e pela redução das desigualdades econômicas e sociais do país e possui, como objetivos específicos:

- I. o estabelecimento de uma estratégia econômica nacional baseada na proteção da biodiversidade, da vegetação nativa e dos ecossistemas, e na valorização da cultura local e regional e do conhecimento tradicional associado;
- II. a promoção da pesquisa, desenvolvimento e inovação para agregação de valor em cadeias produtivas da sociobiodiversidade nativa brasileira;
- III. o desenvolvimento de produtos, insumos, materiais e serviços a partir das cadeias produtivas da sociobiodiversidade nativa;
- IV. a agregação de qualidade e valor socioeconômico aos processos e produtos da sociobiodiversidade;
- V. a redução de impactos socioambientais negativos, como emissão de gases causadores de efeito estufa, a conversão de ecossistemas naturais, a fragmentação de ecossistemas, a perda da biodiversidade e a extinção de espécies;
- VI. o aumento da geração do emprego e da renda e dos ganhos em escala a partir da utilização sustentada dos produtos da sociobiodiversidade;
- VII. o estabelecimento de critérios para padronização ou certificação de qualidade e segurança sanitárias dos produtos;

- VIII. o aprimoramento da capacidade organizacional, técnica e empreendedora de associações, cooperativas e outras organizações da sociedade civil voltadas para a economia da biodiversidade;
  - IX. a criação e o fortalecimento dos arranjos e das cadeias produtivas sustentáveis locais;
  - X. o aprimoramento da logística de armazenamento, comercialização e escoamento da produção;
  - XI. o estabelecimento de polos tecnológicos, instituições de pesquisa, indústrias e centros de referência em Economia da Biodiversidade no País;
  - XII. a facilitação da transferência do conhecimento científico-tecnológico do meio acadêmico para o meio empresarial;
- XIII – o incentivo ao empreendedorismo, a mercados justos e à inovação no desenvolvimento de produtos, processos e insumos, de acordo com os fundamentos previstos nesta Lei.

*Parágrafo único.* A PNDEB deverá integrar-se às demais políticas setoriais e ambientais, em especial à Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional da Biodiversidade, Política Nacional sobre Mudança do Clima, Política Nacional de Recursos Hídricos, aos instrumentos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em especial o Cadastro Ambiental Rural e os Programas de Regularização Ambiental, às normas sobre acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade e, ainda, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e aos serviços de assistência técnica e extensão rural.

**Art. 3º** São fundamentos da PNDEB:

- I – o uso responsável da sociobiodiversidade e o manejo sustentável de sistemas naturais e antropizados;
- II – o desenvolvimento e o manejo sustentáveis de sistemas agrícolas, florestais e de ecossistemas naturais;
- III – a proteção e a restauração da vegetação e ecossistemas nativos;
- IV – a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais;
- V – a repartição justa dos benefícios do uso e exploração do conhecimento e recursos da sociobiodiversidade;
- VI – a geração de renda e de empregos compatíveis com uma economia de baixo carbono;
- VII – a promoção de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada;
- VIII – o desenvolvimento de mercados justos e arranjos produtivos locais;
- IX – o pagamento pela prestação de serviços ambientais.
- X – o respeito ao modo de vida e diversidades culturais de povos e comunidades tradicionais.

**Art. 4º** São instrumentos da PNDEB, sem prejuízo de outros a serem constituídos e definidos em regulamento:

I – criação do Plano Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade e programas específicos para a promoção da economia da biodiversidade;

II – crédito rural e demais mecanismos de financiamento;

III – garantia de preços mínimos de produtos agrícolas e extractivos da sociobiodiversidade, incluídos mecanismos de regulação e compensação de preços nas aquisições ou subvenções econômicas, aos beneficiários enquadrados nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006;

IV – compras governamentais, incluídas as realizadas ao amparo do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e do Programa Alimenta Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, bem como as realizadas no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);

V – compras públicas sustentáveis;

VI – incentivos fiscais, financeiros e creditícios, previstos em Lei;

VII – pesquisa científica e tecnológica e inovação;

VIII – assistência técnica e extensão rural;

IX – formação profissional, ações de capacitação e educação;

X – instâncias de gestão e controle social que venham a ser instituídas pelo Poder Público, na forma do regulamento, que definirá sua estrutura e suas competências, e cuja composição permita promover a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da estratégia, planos e programas referidos no inciso I do *caput* deste artigo;

XI – investimento em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, nos termos da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, e da Lei nº 11.487, de 15 de junho de 2007;

XII – apoio à criação de centros, atividades e polos dinâmicos que, com base em atividades de economia da biodiversidade, estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda;

XIII – incentivo ao estabelecimento de empresas emergentes (startups), em regiões com menor capacidade técnico-científica instalada;

XIV – programas de atração e fixação de pesquisadores na região amazônica;

XV – ampliação da oferta de programas de excelência de graduação e pós-graduação com enfoque para os setores da economia da biodiversidade;

XVI – taxonomias, diretrizes e critérios para financiamentos e investimentos sustentáveis, desde que alinhados às diretrizes e objetivos desta Lei.

*Parágrafo único.* O Plano Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade, referido no inciso I do *caput*, será elaborado no prazo de dois anos, a contar da data de publicação desta Lei, pelo poder público e sociedade civil, garantida a representação da comunidade científica, da agricultura familiar, de povos indígenas e comunidades tradicionais, nos termos do regulamento.

**Art. 5º** As normas de acesso aos recursos federais dos programas de crédito, fomento ou estímulo econômico e aos programas de financiamento dos bancos estatais e fundos públicos e as compras públicas incluirão critérios que priorizem

produtos ou serviços diretamente relacionados à Economia da Biodiversidade, excluídas quaisquer modalidades de autodeclaração de desempenho ambiental.

*Parágrafo único.* Para assegurar a efetividade do disposto no *caput* serão adotadas as seguintes medidas:

I – adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos para os destinatários preferenciais da PNDEB mencionados no § 2º do art. 1º desta Lei;

II – consideração dos ativos da biodiversidade como garantia real para o acesso ao crédito para associações e cooperativas de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais;

III – possibilidade de acesso a crédito por posseiros e beneficiários de reforma agrária e povos e comunidades tradicionais detentores de territórios coletivos;

IV – ampla divulgação das exigências de garantia e de outros requisitos para a concessão de financiamento.

**Art. 6º** A governança da PNDEB contará com a participação do poder público, nas três esferas de governo e da sociedade civil, garantida a representação da comunidade científica, da iniciativa privada, da agricultura familiar, de povos indígenas e comunidades tradicionais na formulação e no monitoramento da implementação dos planos e estratégias decorrentes da política, conforme regulamento.

**Art. 7º** O poder público desenvolverá programas regionalizados de assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais no âmbito da PNDEB, conforme o regulamento.

*Parágrafo único.* Os programas de que trata o *caput* considerarão no mínimo:

I – identificação e organização de atividades produtivas da economia da biodiversidade, inclusive acesso a repartição de benefícios gerados pelo conhecimento tradicional;

II – assessoramento sobre os direitos relativos ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético e à elaboração dos protocolos comunitários determinados pelo art. 2º da Lei 13.123, de 20 de maio de 2015;

III – assessoramento para organização de arranjos produtivos de restauração de áreas degradadas;

IV – assessoramento para a organização técnica, financeira e administrativa para constituição e funcionamento de associações e cooperativas;

V – apoio à gestão de negócios, capacitação, mitigação de riscos econômicos e formação em bioeconomia.

**Art. 8º** A PNDEB, seus instrumentos, planos e programas serão submetidos a processos contínuos, periódicos e transparentes de avaliação e controle social, conforme o regulamento, para avaliar e melhorar a eficiência e a eficácia dos processos de governança, de gestão de riscos e de controle, por meio da:

I – realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, conforme os padrões de auditoria e de ética profissional reconhecidos internacionalmente;

II – adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria;

III – promoção da prevenção, da detecção e da investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais e na atenção aos objetivos e fundamentos da PNDEB;

IV – monitoramento da qualidade ambiental e da capacidade de provisão de serviços ecossistêmicos.

**Art. 9º** A Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 3º** .....

VII – valorização e a recuperação da biodiversidade nativa;

VIII – desenvolvimento da economia da biodiversidade junto aos beneficiários da Pnater.” (NR)

“**Art. 4º** .....

XIII – desenvolver a economia da biodiversidade junto aos beneficiários da Pnater” (NR)

**Art. 10.** A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 3º** .....

XIV – concessão de financiamento nos termos do inciso V deste artigo a agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais para o desenvolvimento de projetos que atendam utilizem de modo sustentável produtos e insumos da biodiversidade.” (NR)

“**Art. 4º** .....

III – agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais, que desenvolvam atividades produtivas que utilizem os recursos da biodiversidade.

.....” (NR)

**Art. 11.** O § 4º do art. 5º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIV:

“**Art. 5º** .....

§ 4º .....

XIV – projetos que atendam aos critérios da Política Nacional de Economia da Biodiversidade (PNDEB).” (NR)

**Art. 12.** O art. 5º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 5º .....

.....IX – economia da biodiversidade.

.....” (NR)

**Art. 13.** O art. 4º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

“Art. 4º .....

.....V - promoção de atividade econômica que utilize, de modo racional e sustentável, a diversidade biológica.” (NR)

**Art. 14.** O § 1º do art. 1º da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 1º .....

§ 1º São beneficiárias do PNMPO:

I - pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas urbanas e rurais, apresentadas de forma individual ou coletiva;

II - pessoas naturais e jurídicas que desenvolvam atividade econômica que utilize, de modo racional e sustentável, a diversidade biológica ou os conhecimentos tradicionais e culturais, por meio do emprego ou desenvolvimento de tecnologias.

.....” (NR)

**Art. 15.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

*Esta matéria é resultado de um longo e intenso debate do Fórum da Geração Ecológica, instituído no âmbito da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, pelo Requerimento 15-2021/CMA. O Fórum foi composto por cinco grupos de trabalho, formados por entidades e representações de relevância no debate ambiental. Cada grupo de trabalho contribuiu com direcionamentos temáticos para a produção de um arcabouço legislativo, composto por peças legislativas específicas de cada grupo, da qual o presente documento faz parte.*

*A criação do Fórum se deu em meio a publicações de alta relevância do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, da sigla em inglês), quando foram apresentadas evidências de que as mudanças climáticas são efeitos diretos de ações antropogênicas. Também, esta iniciativa teve como objetivo buscar cumprir os dispositivos apresentados pelo Acordo de Paris, bem como contemplar direcionamento apresentado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), das*

*Nações Unidas, parceira desse processo, na busca do Big Push (ou Grande Impulso) para a sustentabilidade.*

*Este foi um passo inicial de um longo caminho que o Brasil deverá traçar para alcançar a Transição Ecológica em pauta de debates por todo mundo. Certos da necessidade da presente iniciativa, contamos com o apoio dos ilustres pares para aprovação e aprimoramento da proposta.*

A presente iniciativa trata da Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB), integrante de uma estratégia nacional em investimentos sustentáveis para a obtenção de um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico, conservação de biodiversidade, geração de emprego e renda e redução de desigualdades e lacunas estruturais.

Nos quinze artigos acima enumerados estão condensados os consensos, as discussões e as propostas desse seletº grupo para aquilo que foi definido como “Economia da Biodiversidade”: as atividades econômicas formadas por cadeias produtivas sustentáveis que vinculem proteção e produção a partir da diversidade biológica do território, em atenção às diversidades sociais e culturais, tendo como premissa a agregação de valor à produção sociobiodiversa e o respeito ao modo de vida e diversidades culturais de povos e comunidades tradicionais.

A PNDEB tem um público-alvo preferencial: agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais enquadrados nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. A preocupação do grupo foi com a bioeconomia desse setor, de modo que os efeitos da norma a ser produzida alcançassem prioritariamente a esse grupo.

O objetivo central da proposição é o desenvolvimento econômico pautado pela proteção e promoção da diversidade biológica, pelos direitos tradicionais associados ao patrimônio genético do território nacional e pela redução das desigualdades econômicas e sociais do país. Além disso, são estabelecidos diversos outros objetivos específicos, a exemplo da promoção da pesquisa, desenvolvimento e inovação para agregação de valor em cadeias produtivas da sociobiodiversidade nativa brasileira e o desenvolvimento de produtos, insumos, materiais e serviços a partir das cadeias produtivas da sociobiodiversidade nativa.

Em nossa proposta estão estabelecidos os fundamentos, os instrumentos e os recursos para o alcance desses objetivos. Quanto a estes últimos, propomos a modificação de algumas leis, a exemplo das leis que criaram o Fundo Nacional de Meio Ambiente e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, para que seus recursos possam também ser alocados às atividades relacionadas à economia da biodiversidade.

Por ser atribuição do Poder Executivo, cabe a ele o estabelecimento da estrutura de governança da PNDEB. Entretanto, seja qual for o modelo de governança a ser definido, estabeleceremos que este contará com a participação da sociedade civil, garantida a representação da comunidade científica, da agricultura familiar, de povos indígenas e comunidades tradicionais na formulação e no monitoramento da implementação dos planos e estratégias decorrentes da política.

É imperativo que a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade, assim como seus instrumentos, planos e programas sejam submetidos a processos contínuos, periódicos e transparentes de controle social.

Em suma, Senhoras e Senhores, Senadoras e Senadores, o que temos aqui é uma construção a muitas mãos de uma proposição que visa beneficiar principalmente uma brava e resistente categoria social, a partir do investimento no recurso mais valioso do nosso território, a sociobiodiversidade, que essa mesma categoria tão sabiamente tem conseguido preservar, manejar e explorar, a despeito de toda violência institucional, social e econômica contrária.

É hora de darmos voz e vez a esse grupo social, alavancando seu potencial bioeconômico, valorizando seus territórios e suas culturas, seu modo de vida e seus saberes, ajudarmos a agregar valor a seus produtos e impulsionar suas economias e seu bem-estar.

Muito se fala em Amazônia 4.0, em bioeconomia, no potencial da biodiversidade brasileira, na necessidade de um marco normativo que impulse esse setor. Lançamos aqui um arcabouço que, evidentemente, dependerá de planos, programas e projetos concretos que viabilizem e visibilizem o sonho tecido em nosso Fórum.

Sala das Sessões,

Comissão de Meio Ambiente  
Senado Federal

[Relatório com o resultado do trabalho do Fórum da Geração Ecológica.](#)



# SENADO FEDERAL - SECRETARIA DE COMISSÕES

## LISTA DE PRESENÇA

**Reunião:** 15ª Reunião, Extraordinária, da CMA

**Data:** 29 de junho de 2022 (quarta-feira), às 08h30

**Local:** Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15

### COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - CMA

TITULARES		SUPLENTES	
<b>Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PP)</b>			
Confúcio Moura (MDB)	Presente	1. Rose de Freitas (MDB)	Presente
Veneziano Vital do Rêgo (MDB)	Presente	2. Carlos Viana (PL)	
Margareth Buzetti (PP)		3. Eduardo Gomes (PL)	
Luis Carlos Heinze (PP)		4. VAGO	
Kátia Abreu (PP)		5. Esperidião Amin (PP)	Presente
<b>Bloco Parlamentar Juntos pelo Brasil (PODEMOS, PSDB)</b>			
Plínio Valério (PSDB)	Presente	1. Izalci Lucas (PSDB)	
Rodrigo Cunha		2. Roberto Rocha (PTB)	
Lasier Martins (PODEMOS)		3. Styvenson Valentim (PODEMOS)	
Alvaro Dias (PODEMOS)		4. Giordano (MDB)	Presente
<b>Bloco Parlamentar PSD/Republicanos (PSD, REPUBLICANOS)</b>			
Carlos Fávaro		1. Vanderlan Cardoso (PSD)	Presente
Otto Alencar (PSD)		2. Nelsinho Trad (PSD)	
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, PTB)</b>			
Fabio Garcia (UNIÃO)	Presente	1. Maria do Carmo Alves (PP)	
Wellington Fagundes (PL)	Presente	2. Zequinha Marinho (PL)	
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS, PSB)</b>			
Jaques Wagner (PT)	Presente	1. Jean Paul Prates (PT)	
Telmário Mota (PROS)		2. Paulo Rocha (PT)	Presente
<b>PDT/REDE (REDE, PDT)</b>			
Randolfe Rodrigues (REDE)		1. Eliziane Gama (CIDADANIA)	
Fabiano Contarato (PT)	Presente	2. Leila Barros (PDT)	



---

**Reunião:** 15<sup>a</sup> Reunião, Extraordinária, da CMA

**Data:** 29 de junho de 2022 (quarta-feira), às 08h30

**Local:** Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15

## NÃO MEMBROS DA COMISSÃO



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

OFÍCIO. nº 148/2022/CMA

Brasília, 29 de junho de 2022

A Sua Excelência o Senhor  
**Senador RODRIGO PACHECO**  
Presidente do Senado Federal

Assunto: Relatório do Fórum da Geração Ecológica e aprovação das minutas de proposições legislativas pela Comissão de Meio Ambiente

Senhor Presidente,

Por meio do Requerimento nº 15 de 2021-CMA, esta Comissão criou o Fórum da Geração Ecológica, composta por 42 membros voluntários da sociedade civil e instalado no dia 14 de junho de 2021.

Nos últimos doze meses, apoiados tecnicamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a Consultoria Legislativa do Senado Federal, eles se reuniram com a finalidade de debater cinco temáticas em cinco grupos de trabalho: 1. Bioeconomia; 2. Cidades Sustentáveis; 3. Economia Circular e Indústria; 4. Energia; e, 5. Proteção, Restauração e Uso da Terra.

Os resultados alcançados nesse período, que incluem diversas minutas de proposições legislativas, foram apresentados aos membros da Comissão de Meio de Ambiente durante a 15<sup>a</sup> reunião, realizada nesta data, e submetidos à deliberação do colegiado.



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

Destarte, nos termos do inciso VI, do art. 89, do Regimento Interno, comunico a Vossa Excelência que, conhecido o relatório, a Comissão votou pela aprovação das minutas e favoravelmente à apresentação ao Senado Federal de 26 Projetos de Lei, 4 Indicações e 2 Requerimentos de Informação que constam do relatório anexado ao processo do Requerimento nº 15 de 2021-CMA, relacionados e localizados a seguir.

**RELATÓRIO FINAL – VOLUME II**

**GT BIOECONOMIA**

1. Minuta de Projeto de Lei – Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB), pág. 11
2. Minuta de Indicação – Estrutura de governança da Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB), pág. 16
3. Minuta de Indicação – Reestruturação e Aprimoramento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, pág. 18
4. Minuta de Projeto de Lei – Acesso Diferenciado ao Crédito Rural, pág. 21
5. Minuta de Requerimento de Informações ao MMA sobre funcionamento de Comitês de Bacias Hidrográficas, pág. 23
6. Minuta de Requerimento de Informações ao MAPA – Selo Nacional da Agricultura Familiar (SENAF), pág. 25



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

**GT CIDADES SUSTENTÁVEIS**

1. Minuta Projeto de Lei – Cinturões Verdes, pág. 28
2. Minuta Projeto de Lei – Empregos verdes Urbanos e Rurais, pág. 31
3. Minuta Projeto de Lei – ampliação do alcance do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, pág. 35
4. Minuta Projeto de Lei – Cofinanciamento Ambiental Municipal, pág. 39
5. Minuta Projeto de Lei – Educação Ambiental, pág. 42
6. Minuta Indicação – Atlas Socioambiental, pág. 44

**GT ECONOMIA CIRCULAR E INDÚSTRIA**

1. Minuta Projeto de Lei – Política Nacional de Economia Circular, pág. 47
2. Minuta de Projeto de Lei que altera a Lei do Bem – Incentivo à Pesquisa e à Inovação Tecnológica, pág. 53
3. Minuta Projeto de Lei – Regime Fiscal Verde, pág. 55
4. Minuta Indicação – ICMS ecológico, pág. 57
5. Minuta Projeto de lei – Desoneração de investimentos em bens de capital verdes, pág. 59



**SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE**

**GT ENERGIA**

1. Minuta – Política de Nacional do Hidrogênio Verde, pág. 62
2. Minuta – Política de Produção do Uso do Biogás, pág. 67
3. Minuta – Projeto de Lei – Fomento a Células de Combustível, pág.71

**GT PROTEÇÃO, RESTAURAÇÃO E USO DA TERRA**

1. Minuta Projeto de Lei – Lei da Agrobiodiversidade e reconhecimento dos modos de vida camponês e de povos e comunidades tradicionais e de sua produção de alimentos como instrumento de combate à emergência climática, pág. 77
2. Minuta Projeto de Lei – Novas Regras para Rastreabilidade Ambiental, Social e Sanitária de Produtos de Cadeias Produtivas da Agropecuária, pág. 83
3. Minuta de Projeto de Lei – Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, pág. 90
4. Minuta de Projeto de Lei – Linhas de pesquisa apropriadas para o segmento AFPCT, incluindo as tecnologias sociais, pág. 93
5. Minuta de Projeto de Lei – Linhas de crédito para AFCPCT para produção, agroindustrialização e comercialização, pág. 95
6. Minuta de Projeto de Lei – Seguro Agrícola para efeitos das mudanças climáticas, pág. 98



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

7. Minuta de Projeto de Lei – Fonte de financiamento para ATER CIDE-PNATER), pág. 100

8. Minuta de Projeto de Lei – Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) com garantia de acesso à AFCPCT, pág. 103

9. Minuta de Projeto de Lei – Sistema de Integração de Cadastros Ambiental, Fundiário e Tributário, pág. 105

10. Minuta Projeto de Lei – Cumprimento da função social da propriedade rural, no que corresponde à legislação ambiental, pág. 108

11. Minuta Projeto de Lei – Imposto Territorial Rural (ITR) que considere legislação ambiental, pág. 110

12. Minuta de Projeto de Lei – Democratização do acesso à água, pág. 112

Solicito, portanto, a autuação e início de tramitação de cada uma dessas importantes proposições legislativas de autoria da Comissão de Meio Ambiente.

Atenciosamente,

**SENADOR JAQUES WAGNER**  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente  
(documento assinado eletronicamente)

4

**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 1392, de 2025, do Senador CARLOS VIANA, que *altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para assegurar a remuneração de equipes multiprofissionais que atendam educandos com transtorno do espectro autista e doenças raras com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.*

RELATORA: Senadora **LEILA BARROS**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 1392, de 2025, de autoria do Senador Carlos Viana, que objetiva assegurar a remuneração de equipes multiprofissionais que atendam educandos com transtorno do espectro autista e doenças raras com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Para tanto, o art. 1º do projeto altera o art. 26-A da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundeb. Esse dispositivo foi incluído pela Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, para permitir a remuneração dos portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos.

A alteração pretendida pelo PL consiste no acréscimo de parágrafo único a esse artigo, especificando que *poderão também ser remunerados com os recursos referidos no caput deste artigo os demais profissionais com formação superior ocupantes de equipes multiprofissionais que atendam educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e educandos com doenças raras.*



Por sua vez, o art. 2º constitui a cláusula de vigência, com a lei entrando em vigor após decorridos 365 dias de sua publicação oficial.

Na Justificação, o autor informa que Fundeb é a principal fonte de financiamento da educação básica no Brasil. Tendo como principal origem de recursos as vinculações de impostos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o Fundeb também recebe considerável aporte da União. Segundo estimativas, no ano corrente, o Fundo somará R\$ 325,5 bilhões, dos quais R\$ 56,5 bilhões referem-se à complementação da União.

Esses recursos devem ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino na educação básica, sendo que no mínimo 70% devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. A Lei nº 14.276, de 2021, autorizou que sejam remunerados, com os demais recursos do Fundeb, os portadores de diploma de curso superior nas áreas de psicologia ou serviço social, desde que integrem equipes multiprofissionais que atendam aos educandos.

No entanto, equipes multiprofissionais geralmente são mais amplas, especialmente quando se trata de educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA). *Nesse caso, as equipes são muito importantes tanto na fase do diagnóstico quanto no acompanhamento, com terapias e outras intervenções, podendo precisar contar com profissionais de diversas áreas do conhecimento, como fonoaudiologia, pediatria, fisioterapia, psicologia, terapia ocupacional e neurologia, dentre outros.*

Da mesma forma, as equipes que atendem estudantes com doenças raras devem fazer jus ao mesmo reconhecimento, pois seu trabalho é fundamental para o sucesso do processo de ensino.

Ainda segundo o autor, *a conclusão lógica diante desse quadro é que a remuneração dos profissionais em questão deve ser feita à conta do Fundeb, uma vez que o Fundo é a principal fonte de financiamento da educação básica. Ao permitir o uso desse mecanismo, garante-se a segurança jurídica necessária para que gestores da educação ofereçam o serviço às famílias, permitindo que os educandos sejam atendidos adequadamente.*

A proposição foi apresentada em 1º de abril de 2025 e distribuída para a análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), seguindo posteriormente para a Comissão de Educação e Cultura (CE), à qual caberá decidir em caráter terminativo.



Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas as Emendas nºs 1-T e 2-T, de autoria do Senador Mecias de Jesus. A primeira objetiva permitir, na forma do regulamento, a atuação remota ou híbrida dos profissionais integrantes das equipes multiprofissionais, especialmente em áreas de difícil acesso ou com comprovada carência de profissionais especializados. A segunda dispõe sobre o acompanhamento da aplicação dos recursos pelos órgãos de controle interno, os quais deverão incluir, em seus relatórios anuais, informações específicas sobre os atendimentos realizados.

Nesta Comissão, em 6 de maio do corrente ano, tive a honra de ser designada relatora da matéria.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, examinar a matéria sob os seus aspectos econômico e financeiro e sobre ela emitir parecer.

O projeto será ainda apreciado pela CE, em decisão terminativa, onde, além do mérito, serão analisados também os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

No tocante à **adequação financeiro-orçamentária** do projeto, é necessário atender às disposições constitucionais e legais a respeito do controle de receitas e despesas públicas.

Mais especificamente, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) requer que proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita deverão vir acompanhadas da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Essa exigência também consta da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em nosso entendimento, o projeto não cria nova despesa a ser suportada pelo Fundeb, mas tão somente flexibiliza a aplicação de seus recursos, contemplando a remuneração de profissionais de diversas áreas do conhecimento, necessários ao atendimento de educandos autistas e com doenças raras. Naturalmente, caberá à administração pública compatibilizar a aplicação desses recursos com os limites do orçamento do Fundo.



Portanto, o projeto em tela não cria ou aumenta despesa, nem concede benefício tributário, não implicando impacto orçamentário e financeiro.

Em relação às emendas apresentadas, entendemos ser desnecessárias. A Emenda nº 1-T, que permite a atuação remota ou híbrida dos profissionais, deve ser objeto da regulamentação da lei. Já a Emenda nº 2-T, que dispõe sobre o acompanhamento da aplicação dos recursos, versa sobre a atuação do controle interno, já prevista na legislação pertinente.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1392, de 2025, e rejeição das Emendas nºs 1-T e 2-T.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA N° - CAE**  
**(ao PL 1392/2025)**

O art. 26-A da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 1392, de 2025, passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 1º .....**

“Art. 26-A.....

§ 1º Poderão também ser remunerados com os recursos referidos no caput deste artigo os demais profissionais com formação superior ocupantes de equipes multiprofissionais que atendam educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e educandos com doenças raras.

§ 2º Poderá ser autorizada, na forma do regulamento, a atuação remota ou híbrida dos profissionais integrantes das equipes multiprofissionais, especialmente em áreas de difícil acesso ou com comprovada carência de profissionais especializados.” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem como objetivo ampliar a efetividade do Projeto de Lei nº 1392, de 2025, ao prever a possibilidade de atuação remota ou híbrida dos profissionais das equipes multiprofissionais, especialmente em

localidades com escassez de mão de obra especializada. Trata-se de uma medida pragmática e alinhada com as realidades regionais do país, particularmente em áreas rurais, comunidades isoladas ou municípios de pequeno porte.

A adoção de modelos híbridos ou remotos, quando realizados com critérios técnicos e regulamentação adequada, permite que educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e com doenças raras não sejam privados do suporte de profissionais qualificados, ainda que esses não estejam fisicamente disponíveis em sua localidade. Essa estratégia já tem sido aplicada com êxito em outras políticas públicas, incluindo o atendimento educacional especializado e a telemedicina.

Ao incorporar essa possibilidade, respeitando diretrizes e parâmetros estabelecidos por normativo do Ministério da Educação, o projeto avança no sentido da equidade, garantindo que o direito à educação inclusiva e especializada não seja comprometido pela limitação geográfica ou estrutural dos sistemas locais de ensino.

Portanto, trata-se de uma solução técnica e inclusiva, que fortalece o objetivo maior da proposta legislativa: assegurar atendimento adequado e contínuo aos educandos que mais necessitam.

Ante o exposto, espero contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 14 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/5976272117>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA N° - CAE**  
**(ao PL 1392/2025)**

O art. 26-A da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 1392, de 2025, passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 1º .....**

“Art. 26-A.....

§ 1º Poderão também ser remunerados com os recursos referidos no caput deste artigo os demais profissionais com formação superior ocupantes de equipes multiprofissionais que atendam educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e educandos com doenças raras.

§ 2º A aplicação dos recursos destinados à remuneração das equipes multiprofissionais será acompanhada pelos órgãos de controle interno da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais deverão incluir, em seus relatórios anuais, informações específicas sobre os atendimentos realizados aos educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e com doenças raras. (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por finalidade aprimorar o controle e a transparência da aplicação dos recursos públicos destinados à remuneração das



equipes multiprofissionais que atuam junto a educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e com doenças raras, no âmbito da educação básica, com base em diretrizes constitucionais e legais.

Ao estabelecer que a fiscalização será exercida pelos órgãos de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios — nos termos do art. 74 da Constituição Federal —, a proposta reforça o princípio da legalidade e da eficiência administrativa, previstos no caput do art. 37 da Carta Magna, assegurando que os recursos vinculados ao Fundeb sejam geridos com responsabilidade e foco na efetividade das políticas educacionais inclusivas.

Importante ressaltar que a previsão de acompanhamento por meio de relatórios anuais com informações específicas sobre o atendimento prestado não configura entrave ao acesso aos recursos nem cria burocracia adicional. Ao contrário, fortalece a segurança jurídica da política pública, ao permitir que os gestores tenham parâmetros objetivos para prestar contas e que os órgãos de controle tenham meios eficazes para avaliar os resultados e impactos das ações financiadas.

Além disso, a medida estimula a cultura da prestação de contas e da avaliação baseada em evidências, o que contribui diretamente para o aprimoramento contínuo da política pública, em consonância com os princípios da administração pública e da governança pública moderna.

Por fim, ao manter a fiscalização no âmbito dos órgãos já existentes e competentes, evita-se a criação de estruturas paralelas ou requisitos excessivos, respeitando a autonomia dos entes federativos e a lógica federativa consagrada na Constituição Federal.

Diante disso, a presente emenda não apenas colabora para a boa governança e a efetividade da política pública, mas também preserva sua viabilidade e simplicidade operacional.

Ante o exposto, espero contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8997966424>

Sala da comissão, 14 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/8997966424>



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 1392, DE 2025

Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para assegurar a remuneração de equipes multiprofissionais que atendam educandos com transtorno do espectro autista e com doenças raras com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

**AUTORIA:** Senador Carlos Viana (PODEMOS/MG)



Página da matéria



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CARLOS VIANA

SF/254426.28573-00

## PROJETO DE LEI N° , DE 2025

Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para assegurar a remuneração de equipes multiprofissionais que atendam educandos com transtorno do espectro autista e com doenças raras com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 26-A da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

**“Art. 26-A .....**

Parágrafo único. Poderão também ser remunerados com os recursos referidos no *caput* deste artigo os demais profissionais com formação superior ocupantes de equipes multiprofissionais que atendam educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e educandos com doenças raras.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor após decorridos 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de sua publicação oficial.

## JUSTIFICAÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é a principal fonte de financiamento da educação básica no Brasil. Composto principalmente por recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Fundeb também recebe considerável aporte da União, por

meio de uma complementação que alcançará em 2026 o percentual de 23% dos recursos totais canalizados pelos entes subnacionais. Segundo estimativas, no ano corrente, o Fundo somará R\$ 325,5 bilhões, dos quais R\$ 56,5 bilhões referem-se à complementação da União.

Esses recursos devem ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino na educação básica, sendo que no mínimo 70% de suas principais parcelas devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. A Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, autoriza que sejam remunerados com os demais recursos do Fundeb os portadores de diploma de curso superior nas áreas de psicologia ou serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos.

Deve-se considerar, no entanto, que as equipes multiprofissionais geralmente são mais amplas, especialmente quando se trata de educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA), que exigem diferentes níveis de suporte, tendo em vista que o transtorno pode impactar diversas esferas da vida do indivíduo, como as habilidades de comunicação, regulação emocional e interação social. Nesse caso, as equipes são muito importantes tanto na fase do diagnóstico quanto no acompanhamento, com terapias e outras intervenções, podendo precisar contar com profissionais de diversas áreas do conhecimento, como fonoaudiologia, pediatria, fisioterapia, psicologia, terapia ocupacional e neurologia, dentre outros.

Portanto, ao atuarem no contexto da educação básica, esses profissionais desempenham atividades diretamente relacionadas ao ensino. De fato, para se garantir a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, conforme preceitua o inciso I do art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é necessário que todos os educandos sejam atendidos conforme suas necessidades.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, estabelece que os Estados Partes devem assegurar que as pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência, garantindo, dentre outras medidas, que:

- c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas;



- d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação;
- e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena. (Cf. art. 24, 2, a)

Nesse contexto, para garantir efetivamente o direito à educação de educandos com TEA, é necessário o trabalho de equipes multiprofissionais formadas com base no nível de suporte de cada educando. Esses profissionais, portanto, desenvolvem atividades relacionadas ao ensino e, como tal, devem ser considerados, inclusive no que se refere à remuneração.

Da mesma forma, as equipes que atendem estudantes com doenças raras devem fazer jus ao mesmo reconhecimento, pois seu trabalho é fundamental para o sucesso do processo de ensino. De fato, os educandos com doenças crônicas, progressivas, degenerativas, incapacitantes e raras recebem atenção bastante esparsa das redes de ensino, o que configura, mais do que uma negação, uma agressão aos seus direitos. A presença de equipes multiprofissionais específicas, financiadas adequadamente, é fundamental para a inclusão desses educandos.

Assim, a conclusão lógica diante desse quadro é que a remuneração dos profissionais em questão deve ser feita à conta do Fundeb, uma vez que o Fundo é a principal fonte de financiamento da educação básica. Ao permitir o uso desse mecanismo, garante-se a segurança jurídica necessária para que gestores da educação ofereçam o serviço às famílias, permitindo que os educandos sejam atendidos adequadamente.

Nesse processo, ganham os estudantes e suas famílias, mas também a comunidade, que poderá contar com equipes multiprofissionais robustas, dedicadas ao trabalho com os estudantes com TEA e doenças raras, garantindo sua inclusão no ensino, em benefício de todos.

Assim, tendo em vista a importância do tema, solicitamos aos nobres Pares a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

---

Senador CARLOS VIANA



---

Senado Federal - Anexo II - Ala Teotônio Vilela, Gabinete 23  
70165-900 - Brasília - DF

Assinado eletronicamente por Sen. Carlos Viana

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1820322471>

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto nº 6.949, de 25 de Agosto de 2009 - DEC-6949-2009-08-25 - 6949/09  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2009;6949>
- Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) - 9394/96  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1996;9394>
  - art3\_cpt\_inc1
- Lei nº 14.113, de 25 de Dezembro de 2020 - Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (2020) - 14113/20  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2020;14113>
  - art26-1
- Lei nº 14.276, de 27 de Dezembro de 2021 - LEI-14276-2021-12-27 - 14276/21  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2021;14276>