



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 5, DE 2021

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 - Complementar, da Senadora Ana Amélia, que Regula o art. 146-A da Constituição Federal, e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2015 - Complementar, da Senadora Lúcia Vânia, que Acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar os benefícios tributários, e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2015 - Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que Altera a Lei Complementar 101 de Maio de 2000, e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 87, de 2015 - Complementar, do Senador Humberto Costa, que Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para vedar expressamente a transferência da responsabilidade pela cobrança da dívida ativa dos entes federados a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado.

**PRESIDENTE:** Senador Reguffe

**RELATOR:** Senador Fabiano Contarato

28 de Setembro de 2021



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fabiano Contarato

## PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal*; sobre o Projeto de Lei do Senado nº 87, de 2015 – Complementar, do Senador Humberto Costa, que *altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para vedar expressamente a transferência de responsabilidade pela cobrança da dívida ativa dos entes federados a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado*; sobre o Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2015 – Complementar, da Senadora Lúcia Vânia, que *acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar os benefícios tributários*; e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2015 – Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que *altera a Lei Complementar 101 de Maio de 2000*.

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

### I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) quatro projetos de lei complementar que tramitam em conjunto por força da aprovação, pelo Plenário do Senado Federal em 19 de fevereiro de 2019, do Requerimento nº 18, do Senador Sérgio Petecão.



SF/21524.28081-00

O primeiro deles, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia, tem como finalidade regulamentar o art. 146-A da Constituição Federal (CF), que foi concebido para permitir a instituição de regimes especiais de tributação que impeçam a utilização do tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial.

Em síntese, o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de coibir, tão logo surjam, 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: 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 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 e respeitado o devido processo legal, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes suspensa ou cancelada.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, já foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) na reunião de 7 de novembro de 2018, mediante substitutivo (Emenda nº 2–CAE) da lavra do relator, Senador Ricardo Ferraço. Entre outras modificações, o substitutivo introduziu o requisito de devedor contumaz – aquele que pratica inadimplência substancial, reiterada e injustificada do tributo – para a empresa que tiver a sua inscrição no cadastro de contribuintes cancelada. Também nominou os setores de atividade econômica (a saber: combustíveis e biocombustíveis, bebidas frias e cigarros que contenham tabaco) em que a própria lei complementar reconhece haver desequilíbrio concorrencial provocado por descumprimento de obrigações tributárias pelos contribuintes.



O Senador Ricardo Ferraço também relatou o projeto nesta CTFC. Por iniciativa dele e do Senador Ciro Nogueira, foi realizada audiência pública na reunião de 5 de dezembro de 2018. Duas semanas depois, na reunião de 19 de dezembro de 2018, o projeto foi aprovado mediante oito subemendas ao substitutivo da CAE (Subemendas nºs 1 a 8–CTFC à Emenda nº 2–CAE/CTFC). Entre outras modificações, ampliou-se ao setor de bebidas em geral a aplicação direta da lei complementar. Enviado ao Plenário, retornou a esta CTFC por força do citado Requerimento nº 18.

O segundo projeto, o PLS nº 87, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador Humberto Costa, altera o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), para vedar a transferência da responsabilidade pela cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

O PLS nº 87, de 2015 – Complementar, pretende-se antídoto à chamada terceirização da cobrança da dívida ativa, autorizada pela Resolução nº 33, de 2006, do Senado Federal. Não chegou a ser apreciado pela CAE em razão de requerimento de tramitação em conjunto apresentado pelo Senador José Pimentel, afinal não lido em Plenário. Será apreciado por esta CTFC por força do citado Requerimento nº 18.

O terceiro projeto, o PLS nº 155, de 2015 – Complementar, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) para disciplinar os benefícios tributários, definindo o conceito e regulando sua instituição. Também prevê regras relativas à apresentação de relatórios com estimativas de perdas de receita e avaliações quanto ao alcance de metas.

O PLS nº 155, de 2015 – Complementar, foi aprovado na reunião da CAE de 8 de maio de 2018, com a Emenda nº 1–CAE. Em Plenário, foi apresentada a Emenda nº 2–PLEN, posteriormente aprovada pela CAE na forma da Subemenda nº 1–CAE. Será apreciado por esta CTFC por força do citado Requerimento nº 18.

O quarto projeto, o PLS nº 165, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, modifica a Lei de Responsabilidade Fiscal para tornar crime de responsabilidade a alteração, pelo Poder Executivo, da meta de superávit primário prevista na lei de diretrizes orçamentárias após o término do primeiro período da sessão legislativa.



O PLS nº 165, de 2015 – Complementar, foi aprovado na reunião da CAE de 15 de agosto de 2017, com a Emenda nº 3–CAE. Em Plenário, foram apresentadas as Emendas nºs 4–PLEN e 5–PLEN, posteriormente aprovadas pela CAE, a primeira na forma da Subemenda nº 1–CAE. Será apreciado por esta CTFC por força do citado Requerimento nº 18.

As quatro proposições que tramitam em conjunto serão posteriormente apreciadas pela CAE e pelo Plenário.

## II – ANÁLISE

Segundo o art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o pressuposto para a tramitação em conjunto de duas ou mais proposições é a regulação da mesma matéria.

Das quatro proposições ora submetidas à apreciação desta CTFC, os PLSs nºs 155 e 165, ambos de 2015 e complementares, alteram a Lei de Responsabilidade Fiscal, norma de finanças públicas, que é código de conduta a ser seguido pelos administradores públicos dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) com o objetivo de melhorar a administração das contas públicas. O PLS nº 155, de 2015 – Complementar, tem viés tributário, pois define e regula os benefícios ou gastos tributários. O PLS nº 165, de 2015 – Complementar, é típica norma de finanças públicas, pois cuida das hipóteses de alteração da meta de superávit primário no decorrer do exercício financeiro.

O PLS nº 87, de 2015 – Complementar, altera o CTN para vedar a terceirização da cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Trata-se de norma de finanças públicas que versa sobre a cobrança do crédito tributário já constituído em definitivo ou então confessado.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, por seu turno, estabelece critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. O projeto tenciona assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização de tributos. Seu foco é, portanto, garantir a constituição do crédito tributário cujo inadimplemento favoreceria o devedor contumaz na disputa pelo mercado.



A apreciação de proposições legislativas deve respeitar os ditames da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*. Essa norma complementar é prevista no art. 59, parágrafo único, da Carta Magna.

Pois a LCP nº 95, de 1998, estabelece, em seu art. 7º, que, excetuadas as codificações, *a lei tratará de um único objeto e não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão*.

Como o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, não guarda afinidade, pertinência ou conexão com o PLS nº 87, de 2015 – Complementar, nem ambos com os PLSs nºs 155 e 165, de 2015 e complementares, a estrita observância da LCP nº 95, de 1998, força-nos a efetuar escolha entre eles.

Nossa preferência recai sobre o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, que sobressai aos demais pelo combate ao devedor contumaz de tributos. Com arrimo no art. 133, V, “b”, e §§ 2º e 8º do RISF, somos pela tramitação autônoma dos demais projetos, conforme requerimento proposto ao final: o PLS nº 155, de 2015 – Complementar, pela sua relevância ao definir e regular benefício ou gasto tributário; o PLS nº 165, de 2015 – Complementar, por sua importante disciplina à fixação da meta de superávit fiscal; e o PLS nº 87, de 2015 – Complementar, que afasta, em definitivo, a possibilidade de o ente tributante terceirizar a cobrança de sua dívida ativa a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado.

A seguinte análise do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, aproveita os relatórios apresentados e aprovados na CAE e na CTFC pelo Senador Ricardo Ferraço, a quem ora rendemos homenagem.

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

O projeto coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre direito tributário, direito



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

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

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

b) omissão do art. 3º; e

c) duplicidade de inciso IV no *caput* do art. 2º.

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

No mérito, o art. 146-A passou a integrar o texto permanente da Constituição Federal em razão da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003.

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

A autora do projeto, de maneira meritória, direcionou o escopo do dispositivo constitucional aos desequilíbrios concorrenciais provocados pelo contribuinte (“sujeito passivo”, referido nos arts. 1º, I e VII, e 3º, III e parágrafo único), 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. 3º, V).

Essas escolhas feitas pela autora têm a nossa chancela. De fato, o art. 146-A da CF não se vocaciona ao controle de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo. Pela singela razão de que a instituição de tributos é matéria sujeita à edição de lei (ordinária) no âmbito da competência



legislativa de cada ente político (art. 150, I, da CF), sem prejuízo das normas regulamentares destinadas à sua fiel execução.

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

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

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

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

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

Em relação ao critério especial de tributação consistente na adoção de regime de estimativa (inciso VII do *caput* do art. 1º), embora o





cotejo entre crédito apurado por estimativa e crédito escriturado tenha redação inspirada no art. 26, inciso III e § 1º, da LCP nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), é preciso ajustar a redação dos § 3º do art. 1º para fazer a seguinte distinção: **dedução** do excedente da estimativa paga no período de apuração anterior; e **compensação** do excedente de estimativa acumulado por mais de três períodos de apuração com outros tributos devidos pelo contribuinte.

Segundo o art. 3º, inciso VII, alínea “a” do projeto, a aplicação do regime diferenciado deve ser precedida de intimação do sujeito passivo para o exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a quinze dias, assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de cancelamento do regime diferenciado. A nosso ver, o prazo mínimo para o exercício do direito de defesa em face da aplicação de regime diferenciado precisa ser alongado de quinze para **trinta** dias, porque a defesa envolverá estudos de mercado.

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

É igualmente necessário permitir a delimitação geográfica do mercado, para fins de eventual análise concorrencial. Para tanto, damos nova redação ao § 1º do art. 1º.

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



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

Com efeito, caso se detecte desequilíbrio concorrencial em outro setor, entidade representativa desse setor, órgão com competência para a defesa da concorrência, ou ainda a administração tributária poderão pleitear a aplicação dos critérios especiais de tributação ao setor, obedecida, entre outras condições, a concessão de prazo não inferior a trinta dias para manifestação de qualquer interessado.

A aplicação dos três critérios materiais junto com o quarto critério formal (instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque) é feita mediante **regime especial de fiscalização** (art. 3º, I, *in fine*). A nosso ver, precisa ficar claro que a aplicação do regime especial de fiscalização alcança todo o setor de atividade econômica identificado. Os critérios especiais de tributação serão de aplicação individual a sujeito passivo (empresa) apenas no caso do regime diferenciado (art. 3º, VII).

O art. 4º, II, autoriza que a autoridade administrativa do ente tributante, quando da aplicação individual de três critérios especiais formais, cancele a inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes. A medida equivale à interdição comercial do estabelecimento, pois o impede de emitir nota fiscal eletrônica.

Esse sujeito passivo precisa ser qualificado de **devedor contumaz**, aquele que pratica inadimplência substancial, reiterada e injustificada do tributo. O devedor contumaz atua no campo do ilícito. Trata-se de criminoso, e não de empresário, que se organiza para não pagar tributos e, com isso, obter vantagem concorrencial, dentre outras. Para tanto, viola sistematicamente o ordenamento jurídico, praticando inúmeros ilícitos, comumente mediante a utilização de laranjas, registro de endereços e sócios falsos, possuindo, invariavelmente, patrimônio insuficiente para satisfazer obrigações tributárias, trabalhistas, etc.



Por outro lado, é preciso assegurar 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.

Por fim, propomos a supressão do art. 4º do projeto, de modo que a manutenção dos critérios especiais de tributação instituídos pelos entes subnacionais anteriormente à vigência da lei complementar se faça conforme o § 4º do art. 24 da Constituição Federal.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, acolhidas a Emenda nº 2–CAE/CTFC e as Subemendas nºs 1 a 8–CTFC à Emenda nº 2–CAE/CTFC na forma da emenda substitutiva a seguir; e pelo **desapensamento para tramitação autônoma** do PLS nº 87, de 2015 – Complementar, do PLS nº 155, de 2015 – Complementar, e do PLS nº 165, de 2015 – Complementar, na forma do requerimento abaixo.

### EMENDA Nº 3 – CTFC (SUBSTITUTIVO)

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

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

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 o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado:



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

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

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

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

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

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

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

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

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

I – levantamento de preços coletados por 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. 2º** Enquadram-se no campo de aplicação desta Lei Complementar os produtores, importadores e comerciantes de:

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 8.950, de 29 de dezembro de 2016;

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 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. 3º** Os critérios especiais previstos nesta Lei Complementar:

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

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



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

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

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

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

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

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, 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. 4º** Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do art. 3º e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá determinar a alteração da situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado para as seguintes modalidades:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

**REQUERIMENTO Nº      , DE 2021**

Requeremos, nos termos regimentais, o desapensamento, para fins de tramitação autônoma, do Projeto de Lei do Senado nº 87, de 2015 – Complementar; do Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2015 – Complementar; e do Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2015 – Complementar, das demais proposições com que tramitam em conjunto.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL - SECRETARIA DE COMISSÕES

## LISTA DE PRESENÇA

**Reunião:** 13ª Reunião, Extraordinária, da CTFC

**Data:** 28 de Setembro de 2021 (Terça-feira), às 14h30

**Local:** Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13

### COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - CTFC

TITULARES		SUPLENTE	
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)			
Eduardo Braga (MDB)		1. Renan Calheiros (MDB)	
Dário Berger (MDB)		2. VAGO	
Fernando Bezerra Coelho (MDB)		3. VAGO	
Eliane Nogueira (PP)	Presente	4. VAGO	
VAGO		5. VAGO	
Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL (PODEMOS, PSDB, PSL)			
Mara Gabrilli (PSDB)		1. Izalci Lucas (PSDB)	Presente
Rodrigo Cunha (PSDB)		2. Roberto Rocha (PSDB)	Presente
Marcos do Val (PODEMOS)		3. Eduardo Girão (PODEMOS)	Presente
Reguffe (PODEMOS)	Presente	4. Styvenson Valentim (PODEMOS)	Presente
PSD			
Irajá (PSD)		1. Nelsinho Trad (PSD)	Presente
VAGO		2. VAGO	
Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
VAGO		1. Jorginho Mello (PL)	Presente
Wellington Fagundes (PL)		2. José Serra	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
Paulo Rocha (PT)	Presente	1. Humberto Costa (PT)	
Telmário Mota (PROS)		2. Rogério Carvalho (PT)	
PDT/CIDADANIA/REDE (REDE, PDT, CIDADANIA)			
Randolfe Rodrigues (REDE)	Presente	1. Fabiano Contarato (REDE)	Presente
Acir Gurgacz (PDT)	Presente	2. VAGO	



---

**Reunião:** 13ª Reunião, Extraordinária, da CTFC

**Data:** 28 de Setembro de 2021 (Terça-feira), às 14h30

**Local:** Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13

## NÃO MEMBROS DA COMISSÃO

Esperidião Amin

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 284/2017)**

REUNIDA A CTFC NA 13ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE 28/09/2021, FOI APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO, PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017, NA FORMA DA EMENDA SUBSTITUTIVA APRESENTADA, E PELA APRESENTAÇÃO DE REQUERIMENTO SOLICITANDO O DESAPENSAMENTO DOS PROJETOS DE LEI DO SENADO Nº 87, DE 2015; Nº 165, DE 2015; E Nº 155, DE 2015.

28 de Setembro de 2021

Senador REGUFFE

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