



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 Nº , 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 nºs 3 a 5-CCJ, do senador Weverton, que altera a redação dos arts. 3º e 4º e do § 2º do art. 6º e acrescenta o § 5º ao art. 6º do PLP;
- Emenda nºs 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 nºs 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 nºs 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 concorrenciais, 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 concorrenciais, a que esse setor está sujeito. Desse modo, com todas as vênias 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 provocação 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:



Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3766574170>

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.

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

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

I – impedimento de fruic o 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 cong neres, 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 n  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 RÊGO**

I – RELATÓRIO

Na 5ª 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 as 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 sonogado 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.

Analizadas as novas emendas apresentadas, cabe reforçar um aspecto essencial do PLP, qual seja, ele trata de dois assuntos que, embora correlatos, têm objetivos e fundamentos específicos diversos.

O primeiro dirige-se à fixação de critérios especiais pelos entes federados, para garantir o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. A base constitucional para tanto é o art. 146-A da Constituição Federal (CF).

O segundo refere-se à fixação de critérios para a definição do devedor contumaz, que tem seu amparo constitucional no art. 146, III, ao



atribuir competência à lei complementar para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.

O intuito do PLP, portanto, é gerar segurança jurídica, de forma que haja unicidade mínima das legislações específicas sobre esses temas quando editadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Não por outro motivo propomos, no substitutivo, a divisão dessas matérias do PLP em capítulos diferentes (II e III). Para reforçar esse aspecto, que, nos parece, ainda tem proporcionado alguma desinformação, estamos aperfeiçoando, neste Complemento de Voto, também com apoio de emendas, os textos da ementa e dos arts. 1º e 2º do substitutivo, principalmente para deixar claro que os critérios especiais de tributação se aplicam ao devedor contumaz e não a qualquer sujeito passivo, e com o intuito de prevenir desequilíbrios concorrenciais. Também efetuamos algumas modificações formais no projeto, para melhorar a ordem lógica.

A Emenda nº 2-CCJ, que havia sido rejeitada no relatório anterior, foi parcialmente acolhida na parte que trata das razões que afastam a inadimplência injustificada, que deixam de ser cumulativas e passam a ser alternativas.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLP nº 164, de 2022, e do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3-CTFC, e, no mérito, pela **aprovação** do PLP nº 164, de 2022, e pelo acolhimento total ou parcial das Emendas nºs 2-CCJ, 3-CCJ, 4-CCJ, 5-CCJ, 6-CCJ, 7-CCJ, 8-CCJ, 10-CCJ, 12-CCJ na forma do substitutivo abaixo, pela rejeição das demais emendas, e por declarar prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

EMENDA Nº 17 – CCJ (Substitutivo)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 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 suspensão 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

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

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

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

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

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES		SUPLENTES
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	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 8ª 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 NºS 2 A 8, 10 E 12, NA FORMA DA EMENDA Nº 17-CCJ (SUBSTITUTIVO), CONTRÁRIO ÀS DEMAIS EMENDAS, E PELA PREJUDICIALIDADE DO PLS Nº 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



Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3766574170>