



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 61, DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, 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 Renan Calheiros

RELATOR: Senador Veneziano Vital do Rêgo

28 de outubro de 2025



PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal*; e sobre o Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2022, do Senador Jean-Paul Prates, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência*.

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

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

A primeira proposição, PLS, visa a dar eficácia ao art. 146-A da CF ao definir os critérios especiais de tributação que prevenirão desequilíbrios da concorrência. O projeto objetiva assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização, os chamados regimes especiais de controle e fiscalização de tributos, atualmente aplicados pela União e por muitos Estados.

O PLS prevê a aplicação do regime especial de fiscalização a todas as empresas de setor de atividade econômica ou, alternativamente, a pessoa jurídica específica enquadrada em “regime diferenciado”. Durante a vigência desse regime, a empresa que descumprir as obrigações tributárias poderá, conforme a gravidade da conduta, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes



suspensa ou **cancelada**. Dessa maneira, será obrigada a parar suas atividades de comercialização, porque estará impedida, temporária ou definitivamente, de emitir nota fiscal eletrônica.

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

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

A proposição relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados, em lei específica, pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de coibir, tão logo surjam, práticas de inadimplemento tributário efetuadas pelas empresas que provoquem desequilíbrios da concorrência, sobretudo em setores altamente tributados, tais como combustíveis, bebidas e cigarros.

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

O projeto prevê ainda a incidência do regime especial de fiscalização, oriundo da aplicação dos critérios especiais de tributação, a todas as empresas de setor de atividade econômica (art. 3º) ou então a pessoa jurídica específica no **regime diferenciado** (art. 4º, inciso VII).



Faz incidir os critérios especiais de tributação sobre os chamados tributos indiretos, em que o ônus do gravame é suportado pelo adquirente do produto ou serviço (“contribuinte de fato”), afastando os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio (art. 4º, inciso V).

Como se sabe, os principais tributos indiretos são: a) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual; b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal; c) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e e) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), os três últimos de competência da União.

A unificação desses tributos indiretos foi objeto da Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária), que paulatinamente substituirá essas espécies tributárias – à exceção do IPI – pelos novos Imposto sobre Bens e Serviços, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e Contribuição Social sobre Bens e Serviços, de competência da União.

Durante a vigência do regime diferenciado (art. 5º), a empresa que incorrer em qualquer uma de **quatro** infrações de grau médio no cumprimento de obrigações tributárias poderá, respeitado o devido processo legal, ter **suspensa** sua inscrição no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado.

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

O § 2º do art. 6º do PLP acresce norma especial de responsabilidade tributária, segundo a qual respondem solidariamente pelo crédito tributário as pessoas físicas e pessoas jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Ao inciso IV do *caput* do art. 3º do PLP foi acrescida a expressão “agência reguladora setorial”, tal como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), entre os órgãos e as entidades legitimados a requerer a inclusão de outros produtos e serviços no campo de aplicação dos critérios especiais de tributação. Além disso, as condições para que os órgãos competentes requeiram a aplicação dos critérios especiais incluem a exigência da prova de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária, e não mais somente indícios, consoante redação da alínea “b” do inciso IV do art. 3º do substitutivo.

Foi suprimida a parte final do inciso III do art. 4º (“quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial”), porque o desequilíbrio concorrencial exige estudos econômicos para ser provado e é precipuamente provocado pelo devedor contumaz.

As situações graves que ensejam o cancelamento da inscrição do devedor contumaz no cadastro do ente tributante foram listadas no *caput* do art. 8º do substitutivo, sendo que o inciso III aglutina as disposições dos incisos III e IV do *caput* do art. 6º do PLP original. O inciso III foi especialmente voltado a organizações estruturadas para evitar a constituição ou cobrança dos créditos tributários, sendo o exemplo mais corriqueiro o de empresas “noteiras”, artil



por meio do qual se estruturam vários CNPJs fictícios para emissão de documentos fiscais “*frios*”.

A caracterização do devedor contumaz foi objeto do **Capítulo III** do substitutivo aprovado pela CCJ, intitulado “Dos Critérios para a Definição de Devedores Contumazes” e composto pelos **arts. 6º a 10**. Como dito anteriormente, aperfeiçoamos o texto original de forma a proporcionar mais objetividade e segurança ao conteúdo normativo, valendo destacar os requisitos para a caracterização do devedor contumaz.

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

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

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

II – ANÁLISE

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

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

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



quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo, quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, inciso I; 48, inciso I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

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

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

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

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

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

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



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

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

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

O intuito do PLP nº 164, de 2022, portanto, é gerar segurança jurídica, de forma que haja unicidade mínima das legislações específicas sobre esses temas quando editadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Ressaltamos que o PLP trata de dois assuntos que, embora correlatos, têm objetivos e fundamentos específicos diversos. O primeiro dirige-se à fixação de critérios especiais, pelos entes federados, para garantir o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. A base constitucional para tanto é o art. 146-A da CF.

O segundo refere-se à fixação de critérios para a definição do devedor contumaz, que tem seu amparo constitucional no art. 146, III, ao atribuir competência à lei complementar para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, adequação orçamentária e financeira e boa técnica legislativa do PLP nº 164, de 2022, e do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, na forma da Emenda nº 3–CTFC, e, no mérito, pela **aprovação** do PLP nº 164, de 2022,



na forma da Subemenda à Emenda nº 17–CCJ (Substitutivo) abaixo, e por declarar prejudicado o PLS nº 284, de 2017 – Complementar.

**SUBEMENDA Nº 1 - CAE À 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 altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para tornar hediondo o crime de falsificação de produto alimentício nas circunstâncias que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para garantir o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

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

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

III – antecipação ou postergação do fato gerador;

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



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

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

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

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

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar os parâmetros de valoração obtidos de forma agregada e anonimizada;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica.

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

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

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

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



Art. 2º Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta Lei Complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

I – combustíveis e biocombustíveis;

II – bebidas alcoólicas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada por Decreto do Poder Executivo;

III – cigarros que contenham tabaco;

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

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

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

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

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

II – concessão de prazo, não inferior a 30 (trinta) dias, para manifestação de qualquer interessado;

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



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

Art. 3º Os critérios especiais previstos no art. 1º desta Lei Complementar:

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

II – deverão ser motivados, mediante a apresentação de estudo econômico que demonstre os efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como a necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los, observando-se, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar, no que couber;

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

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

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

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

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

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a 30 (trinta) dias;



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

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

Art. 4º Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do *caput* do art. 3º desta Lei Complementar e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade fiscal poderá alterar para “inapto” a situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado se caracterizada e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

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

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

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

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

Art. 5º O art. 272 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 272** -

.....

Forma qualificada

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

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



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

“**Art. 1º**

.....

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

.....” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



**Relatório de Registro de Presença****36ª, Ordinária - Semipresencial****Comissão de Assuntos Econômicos**

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. FERNANDO FARIAS	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		2. EFRAIM FILHO	
FERNANDO DUEIRE		3. JADER BARBALHO	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	4. SORAYA THRONICKE	PRESENTE
ALAN RICK	PRESENTE	5. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
PROFESSORA DORINHA SEABRA		6. MARCIO BITTAR	
CARLOS VIANA		7. GIORDANO	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	8. ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
JORGE KAJURU	PRESENTE	1. CID GOMES	
IRAJÁ		2. OTTO ALENCAR	
ANGELO CORONEL		3. OMAR AZIZ	PRESENTE
LUCAS BARRETO		4. NELSON TRAD	
PEDRO CHAVES	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	6. ELIZIANE GAMA	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
IZALCI LUCAS		1. MAGNO MALTA	
ROGERIO MARINHO		2. JAIME BAGATTOLI	
JORGE SEIF		3. DRA. EUDÓCIA	
WILDER MORAIS	PRESENTE	4. EDUARDO GIRÃO	
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	5. EDUARDO GOMES	

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
RANDOLFE RODRIGUES		1. TERESA LEITÃO	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	2. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO		3. JAQUES WAGNER	PRESENTE
LEILA BARROS	PRESENTE	4. WEVERTON	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA		1. ESPERIDIÃO AMIN	
LUIS CARLOS HEINZE		2. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. DAMARES ALVES	
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	4. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE



DECISÃO DA COMISSÃO

(PLP 164/2022)

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR VENEZIANO VITAL DO REGO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PLP 164/2022, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 17-CCJ-CAE (SUBSTITUTIVO), COM A SUBEMENDA Nº 1-CAE, E PELA PREJUDICIALIDADE DO PLS 284/2017.

28 de outubro de 2025

Senador Renan Calheiros

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



Assinado eletronicamente, por Sen. Renan Calheiros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4254372544>