

PODER LEGISLATIVO  
Senado Federal  
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

**Medidas contra concorrência desleal e devedores contumazes**

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CJJ) do Senado Federal realizou, nesta terça (01), audiência pública para instruir os seguintes projetos que tramitam em conjunto:

- [PLP 164/2022](#), que estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência; e
- [PLS 284/2017](#), que regulamenta a Constituição Federal para prever critérios especiais de tributação a fim de prevenir desequilíbrios concorrenciais.

**Convidados:**

- **Gustavo Henrique Formolo**, coordenador de Produção de Informações Estratégicas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (**PGFN**);
- **Renato Cabral Dias Dutra**, diretor do Departamento de Combustíveis Derivados do Petróleo da Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia (**MME**);
- **Rodrigo Senne Capone**, especialista em Políticas e Indústria da Confederação Nacional da Indústria (**CNI**);
- **Emerson Kapaz**, presidente do Instituto Combustível Legal;
- **Enrico Severini Andriolo**, gerente jurídico e tributário do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP);
- **Hugo Funaro**, advogado do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom);
- **Ricardo Medeiros de Castro**, chefe da Assessoria Técnica do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE);
- **Igor Nascimento de Souza**, membro da Diretoria Jurídica da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), sócio do Escritório Souza Okawa Advogados e vice-presidente do Comitê de Investimento do FI-FGTS; e
- **Ivo Teixeira Gico Júnior**, doutor em Economia e especialista em Direito Comercial e Econômico.

**Gustavo Henrique Formolo**, da PGFN, destacou inicialmente a ausência de regulamentação específica para o conceito de "devedor contumaz" no ordenamento jurídico brasileiro, apesar de haver referências ao tema em alguns projetos de lei. Ressaltou a necessidade premente de debater essa regulamentação, tanto sob a ótica concorrencial quanto aos prejuízos causados à União, aos estados e municípios, alguns dos quais já possuem normas próprias sobre o assunto.

Na sequência, abordou a questão da sonegação fiscal, questionando se essa prática é comum entre os cidadãos e as empresas brasileiras. Apresentou dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, indicando que 92,2% das empresas ativas cumprem-se regularmente, sem subsídios junto à Fazenda Nacional. Isso demonstra, segundo ele, que apenas 7,8% das empresas possuem dívidas, independentemente do valor. Destacou que esse dado reflete o interesse dos contribuintes em cumprir suas obrigações tributárias.

Ao aprofundar a análise, explicou o conceito de "grande devedor", definido como aquele cujo subsídio inscrito na dívida ativa é igual ou superior a R\$ 15 milhões. Observou que esses grandes devedores representam apenas 0,4% do total de inscritos, mas concentram 71% do estoque de dívida ativa, evidenciando a desproporção entre a quantidade de devedores e o montante devido.

Prosseguindo com a exposição, apresentou uma classificação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o comportamento dos devedores. Na base da pirâmide, encontram-se aqueles que desejam cumprir suas obrigações e, para esses, o papel do Estado é facilitar a implementação. Em um nível superior, situam-se os desenvolvedores que buscam regularizar sua situação, mas enfrentam dificuldades jurídicas ou operacionais, necessitando de assistência para tanto. No topo da pirâmide, são os que evitam cumprir suas obrigações, mas o fazem quando obrigados por mecanismos de cobrança. Por fim, destacou a existência dos "devedores contumazes", que se recusam sistematicamente a quitar as suas obrigações, independentemente das sanções aplicadas, e para os quais, segundo a OCDE, devem-se utilizar toda a força da legislação vigente.

Ao tratar do PLP 164/2022, apresenta um atributo positivo ao definir o devedor contumaz como aquele que utiliza o inadimplemento como estratégia de negócio, concorrendo deslealmente com seus pares de maneira dolosa. Ressaltou que essa definição distingue o devedor contumaz daquele que, ocasionalmente, possui uma dívida e não consegue quitá-la.

Além disso, enfatizou a importância do ponto do projeto que estabelece **diretrizes para o devido processo legal**. Explicou que o devedor terá direito ao contraditório, à ampla defesa e poderá recorrer de eventuais decisões. Mesmo após ser considerado devedor contumaz, ele ainda contará com alternativas para regularizar sua situação.

Ao abordar o conceito de "reiterado e substancial" no contexto do devedor contumaz, esclareceu que a repetição da inadimplência se caracteriza por uma dívida em situação irregular por período superior a um ano. Destacou que a dívida irregular é aquela que não está parcelada nem garantida, não sendo suficiente a mera existência de uma dívida para que o contribuinte seja considerado contumaz. Explicou que, se uma dívida estiver garantida por prazo superior a um ano, não haverá essa classificação, pois a garantia afasta qualquer problema fiscal.

O coordenador também apresentou dados levantados pela Fazenda Nacional, indicando que apenas 0,095% das pessoas inscritas em dívida ativa poderiam ser alcançadas por esse PLP. Explicou que o **critério objetivo adicional para essa caracterização envolve o montante da dívida ser superior a 30% do faturamento e igual ou superior a R\$ 1 milhão**. Ressaltou a **relevância desse critério para estados e municípios, visto que um limite de R\$ 15 milhões, ainda que significativo para a União, poderia ser inatingível para essas esferas de governo**.

Sobre o inadimplemento injustificado, destacou que esse conceito exclui situações em que o contribuinte enfrenta crises externas, como desastres naturais, que comprometam a capacidade de pagamento. Mencionou, como exemplo, empresas afetadas pelas dificuldades enfrentadas no Rio Grande do Sul, esclarecendo que tais empresas não seriam classificadas como devedores contumazes mesmo com dívidas irregulares há mais de um ano. Acrescentou que a regularidade contábil também é um fator essencial, pois o desvio patrimonial, como a transferência de bens para terceiros, inviabilizaria a alegação de crise como justificativa para o inadimplemento.

Quanto às **sanções aplicáveis ao devedor contumaz**, pontuou que a primeira medida no projeto consiste no impedimento de fruição de benefícios fiscais. Observou que, no

ordenamento jurídico brasileiro, já existem restrições semelhantes, como a exigência de regularidade fiscal para adesão ao Simples Nacional. Além disso, destacou o impedimento de formalização de vínculos com a administração pública, a possibilidade de requerimento de falência, e, em casos mais graves, o cancelamento da inscrição no cadastro de contribuintes, medida aplicável ao devedor fraudulento.

Por fim, enfatizou a necessidade de permitir o **retorno do devedor contumaz à regularidade**. Explicou que, uma vez instaurado o procedimento, este será encerrado caso o débito seja quitado. Se houver uma negociação da dívida, o procedimento será suspenso enquanto a regularidade for mantida. Mesmo após a classificação como devedor contumaz, o contribuinte poderá garantir a dívida, negociar ou pagar o débito, viabilizando sua reintegração à legalidade fiscal.

**Renato Cabral**, do MME, realçou que, historicamente, a pasta sempre se manifestou favoravelmente à tramitação de projetos de lei que tratam do tema do devedor contumaz, posição que se mantém em relação aos dois projetos de lei em destaque na discussão. Frisou que o combate a esse tipo de prática é essencial para garantir um mercado de combustíveis mais transparente, competitivo e equilibrado, evitando prejuízos ao consumidor e ao erário público.

Em sua exposição, apresentou quatro pontos principais. Inicialmente, destacou números relevantes do **mercado de combustíveis no Brasil com dados atualizados de 2024**, evidenciando a magnitude do setor e a complexidade de sua estrutura. Em seguida, elencou os **principais ilícitos praticados no setor, que possuem relação direta ou indireta com a figura do devedor contumaz**, ilustrando com casos concretos e demonstrando como tais práticas afetam a competitividade e a arrecadação tributária.

Posteriormente, fez observações sobre a caracterização desse tipo de devedor, explicando como ele se diferencia de um devedor eventual e apontando as dificuldades enfrentadas pelos órgãos fiscalizadores. Abordou as ações governamentais de resposta ao problema, incluindo iniciativas legislativas e operacionais, e sugeriu medidas adicionais para aprimorar o combate às irregularidades.

Ao iniciar a apresentação dos dados do setor, enfatizou a complexidade da cadeia de combustíveis, característica que proporciona oportunidades para a atuação de agentes que praticam ilícitos, prejudicando tanto o consumidor quanto o ambiente concorrencial. Explicou que essa cadeia envolve múltiplos elos, desde o fornecimento primário – seja pela produção ou importação –, passando pela logística primária e distribuição, até a comercialização no varejo e o transporte para grandes consumidores. Essa ampla rede de agentes cria desafios adicionais para a fiscalização e abre espaço para práticas irregulares que impactam diretamente a formação de preços e a qualidade dos combustíveis ofertados ao consumidor final.

Destacou que essa estrutura se traduz em um grande número de agentes atuando no mercado. Segundo os dados apresentados, o elo do fornecimento primário conta com cerca de 1.500 agentes, a logística primária de transporte para distribuição possui aproximadamente 150, a distribuição envolve cerca de 250 agentes e, no varejo, estima-se a presença de aproximadamente 135 mil agentes. Esse cenário, segundo o diretor, demonstra não apenas a diversidade de participantes no mercado, mas também as inúmeras oportunidades para práticas ilícitas, tornando a identificação e punição de infratores uma tarefa complexa para os órgãos reguladores.

Apontou que 2024 foi um ano atípico para o mercado de combustíveis, registrando consumo recorde de óleo diesel e gás liquefeito de petróleo (GLP). O crescimento do setor foi de 3,9%, em linha com a variação do PIB, com destaque para o óleo diesel (1,7%), o GLP (2,2%),

o querosene de aviação (quase 7%) e, no segmento de combustíveis do ciclo Otto, uma alta no etanol hidratado compensada por queda na gasolina C. Além disso, o volume elevado de transações resultou em arrecadação tributária recorde, com R\$ 105 bilhões em tributos federais e R\$ 116 bilhões em tributos estaduais. Esses números evidenciam a relevância econômica do setor e o impacto que a sonegação fiscal pode ter sobre as receitas públicas.

Em relação à composição dos preços dos combustíveis, ressaltou que os diversos componentes que integram essa estrutura criam oportunidades para a atuação de agentes que praticam ilícitos, como sonegação fiscal e fraudes logísticas, tornando a prática criminosa economicamente vantajosa. Detalhou que, além do impacto financeiro, essas práticas ilegais comprometem a qualidade dos produtos e colocam em risco a segurança dos consumidores.

Salientou que os **devedores contumazes não costumam atuar isoladamente, sendo comum a prática combinada de múltiplos ilícitos**. Entre os principais crimes identificados no setor, citou lavagem de dinheiro, fraudes quantitativas, furtos de combustíveis, venda de combustíveis fora da especificação, uso de sócios ocultos ou "laranjas", negócios de aluguel para acúmulo de dívidas e posterior troca de CNPJ, roubo de cargas e sonegação fiscal. Segundo ele, esses ilícitos frequentemente ocorrem em conjunto e são praticados por grupos organizados que exploram brechas na legislação e falhas na fiscalização para obter vantagem indevida.

Apresentou ainda exemplos concretos da presença desses crimes no setor, mencionando casos de importação fraudulenta, uso de "barriga de aluguel" e associações criminosas para venda irregular de combustíveis. Explicou que esses grupos criminosos utilizam sofisticados esquemas de lavagem de dinheiro e ocultação de patrimônio para dificultar a identificação e punição dos responsáveis.

Também citou ações de fiscalização conduzidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e por órgãos estaduais, além de operações recentes do Instituto Nacional do Petróleo (INP) contra agentes infratores, ressaltando que a eficácia dessas operações depende de um **arcabouço legal robusto e de uma maior integração entre os diferentes órgãos de fiscalização**.

Na parte final de sua exposição, reforçou o posicionamento técnico favorável do Ministério de Minas e Energia à tramitação dos projetos de lei que tratam do devedor contumaz. Destacou a necessidade de **tipificação clara das condutas ilícitas e das sanções aplicáveis**, enfatizando que esse avanço legislativo é fundamental para o combate efetivo às irregularidades no setor de combustíveis. Além disso, defendeu a **adoção de mecanismos mais rigorosos de fiscalização e controle, sugerindo a ampliação das ferramentas de rastreamento e cruzamento de dados entre órgãos federais e estaduais**.

**Rodrigo Capone**, da CNI, argumentou que, de acordo com a classificação exigida para caracterização do devedor contumaz, nem todos os investidores incluídos nesse conceito necessariamente se enquadrariam nessa condição, uma vez que os critérios ainda estão em processo de construção. Ressaltou que, embora o número de contribuintes nessa situação seja relevante para ilustrar a dimensão do problema, a correta definição das disposições legais é essencial para evitar distorções na aplicação das sanções previstas.

Enfatizou a importância da criação de uma legislação que estabeleça balizas bem definidas, pois uma das principais preocupações da entidade é **impedir que um mero inadimplente seja indevidamente classificado como devedor contumaz**. Destacou que as deliberações para essa categoria são severas e devem ser aplicadas exclusivamente àquelas que se enquadram corretamente na definição legal.

Mencionou os requisitos teóricos adotados no projeto para a correta caracterização do devedor contumaz, incluindo o entendimento consolidado pelo Código de Defesa do Contribuinte. Mencionou a existência de um tripé teórico-doutrinário que orienta essa definição, composto por três requisitos essenciais: a inadimplência substancial, caracterizada por um montante elevado de tributos não pagos; a reiteração da conduta, ou seja, o não pagamento sistemático e frequente dos tributos como estratégia de negócio para obtenção de vantagens competitivas; e a ausência de justificativa legítima para o inadimplemento, evidenciando a intenção deliberada de não cobrar os tributos devidos.

Salientou que o projeto de lei, ao incorporar esses critérios de maneira assertiva, confere maior segurança jurídica às partes envolvidas, garantindo que apenas os verdadeiros devedores contumazes sejam realizados pelas negociações. Defendeu que a definição dessa contribuição deve ser pautada por critérios objetivos, levando em consideração a materialidade do subsídio, a habitualidade da conduta e a intenção deliberada de inadimplência, diferenciando essa prática de casos de crise financeira transitória, nos quais a impossibilidade de pagamento ocorre de maneira pontual e justificada.

Avaliou positivamente o substitutivo do PLP 164, considerando que ele cumpre os requisitos teóricos necessários para a caracterização do devedor contumaz. Ressaltou que o texto estabelece **normas objetivas e permite a identificação da intenção da empresa em não abandonar suas obrigações fiscais**, além de focar em **setores altamente impactados pela concorrência de comércio de fornecedores contumazes, como os segmentos de cigarros e tabaco, bebidas alcoólicas e combustíveis**. No entanto, alertou que o próprio texto prevê a possibilidade de inclusão de novos setores no futuro, desde que comprove a existência de concorrência desleal nesses mercados.

Chamou atenção para um aspecto positivo da proposta, que **impede a inclusão de subsídios com exigibilidade suspensa na caracterização do devedor contumaz**. Argumentou que, nesses casos, o Estado não pode cobrar tais valores enquanto a suspensão for vigente, sendo necessário aguardar a resolução da disputa administrativa ou judicial. Citou como exemplo os processos em tramitação no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), nos quais a apresentação de impugnação suspende a exigibilidade do débito até a conclusão do julgamento. Dessa forma, a exclusão desses valores da caracterização do devedor contumaz confere maior justiça ao processo.

Também apresentou **sugestões de aprimoramento ao texto do substitutivo**. Nesse sentido, defendeu que os **critérios para enquadramento como devedor contumaz devem ser cumulativos e não alternativos**. Propôs que, além de um subsídio igual ou superior a R\$ 15 milhões, o montante também representa mais de 30% do orçamento da empresa, evitando que valores elevados isoladamente sirvam como prêmios exclusivos de classificação. Além disso, sugeriu que a **reiteração da conduta seja caracterizada pela manutenção do subsídio em situação irregular por mais de um ano**, além da inadimplência consecutiva por três meses.

Outro ponto destacado foi a necessidade de **considerar apenas o valor principal do tributo na definição do montante devido, excluindo multas e juros**, uma vez que, no âmbito federal, as multas tributárias podem ultrapassar o valor do débito principal. Ressaltou ainda a importância de **analisar o histórico do contribuinte**, verificando sua regularidade no pagamento de tributos ao longo dos anos, a fim de evitar que inadimplências pontuais resultem em classificações equivocadas.

Mencionou que a capacidade de pagamento do imposto já é um aproveitamento utilizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) em transações tributárias e deveria ser levada em conta para evitar o enquadramento indevido de empresas que possuíssem recursos

para quitar seus tributos. Além disso, defendeu que **empresas em recuperação judicial não devem ser caracterizadas como devedoras contumazes**, pois já enfrentam dificuldades financeiras severas e devem ter a oportunidade de se reorganizarem economicamente.

Ainda, sugeriu a **supressão de dois dispositivos do projeto que tratam de critérios especiais de fiscalização**. Nesse âmbito, argumentou que a obrigatoriedade de instalação de equipamentos de controle de produção impõe custos adicionais e burocracia a setores que já são altamente fiscalizados. Também alertou para os **riscos da adoção de alíquotas específicas para determinados segmentos**, pois tal medida poderia gerar efeitos indesejados no mercado.

Concluiu reiterando que o texto do substitutivo cumpre seu papel ao definir de forma assertiva o devedor contumaz, mas enfatizou a necessidade de aperfeiçoamentos para garantir que a legislação não penalize indevidamente empresas que não se enquadram nesse perfil.

**Emerson Kapaz**, do Instituto Combustível Legal, mencionou que a entidade está entre os segmentos mais impactados pela sonegação, adulteração e fraude operacional no setor de combustíveis. Segundo ele, essas práticas ilícitas resultam em uma perda anual de R\$ 30 bilhões para os cofres públicos, afetando tanto o governo federal quanto os governos estaduais.

Citou um estudo publicado pelo Fórum Nacional de Segurança Pública, realizado poucos dias antes, que revelou a **crecente infiltração do crime organizado nas cadeias produtivas do Brasil**. Enfatizou que as organizações criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho, além de outras facções, perceberam que podem obter lucros ainda maiores atuando nesses setores do que com o tráfico de drogas. Alertou que esses grupos se tornaram "empresários" da sonegação, da falsificação e da pirataria, evitando a competição leal que caracteriza o empresariado regular.

Desde que assumiu a liderança do instituto, afirmou que tem reiterado a necessidade de combater o crime organizado, que não se limita ao setor de combustíveis, mas também se expande para outras áreas, alcançando a esfera pública ao financiar campanhas eleitorais e influenciar o processo político. Como exemplo, citou o caso descoberto em São Paulo, em que duas empresas de ônibus estavam ligadas ao PCC.

Ressaltou que o Congresso Nacional possui uma oportunidade crucial para avançar no combate ao crime organizado, que está diretamente vinculado à insegurança pública nas grandes capitais do país. Apontou que episódios de violência registrados na Bahia, no Ceará e em São Paulo têm por trás a atuação desses grupos criminosos, financiada por recursos provenientes de atividades ilícitas, como a sonegação fiscal e a atuação de devedores contumazes.

Desse modo, reiterou a necessidade da aprovação do projeto de lei em tramitação desde 2018, ressaltando que ele já passou por diversas discussões, ajustes e aprimoramentos. Recordou que a proposta já esteve próxima de ser votada, mas foi retirada da pauta. Posteriormente, o ex-presidente da Petrobras apresentou um substitutivo que resultou no Projeto de Lei número 164, aperfeiçoando o texto original. Apesar disso, a matéria continua sem avançar.

Defendeu que, embora sempre haja espaço para melhorias no texto, é fundamental que o Congresso aprove o projeto sem mais atrasos. Destacou que as exceções e os ajustes sugeridos por diversos parlamentares e entidades, incluindo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), já foram devidamente considerados. Segundo ele, o momento exige pragmatismo, pois "o ótimo é inimigo do bom", e o avanço na legislação precisa ocorrer com o consenso possível.

Também destacou a criação, pelo Ministério da Justiça, do Núcleo de Combate ao Crime Organizado na Cadeia de Combustíveis, reconhecendo a relevância do tema. Explicou que a atuação criminosa se estende por toda a cadeia produtiva do setor, desde os poços de extração até os postos de gasolina, incluindo distribuidoras, empresas de transporte e instituições financeiras paralelas que operam fora dos sistemas regulatórios.

Enfatizou que o Senado tem a oportunidade de sinalizar claramente à sociedade seu compromisso no enfrentamento ao empresariado que utiliza práticas criminosas como estratégia de concorrência desleal. Frisou que o projeto em questão não atinge empresas que buscam regularizar suas dívidas, mas sim os devedores contumazes.

Concluiu defendendo que o projeto seja levado à votação no Senado e, posteriormente, encaminhado à Câmara dos Deputados, reforçando que sua aprovação representa uma contribuição essencial ao combate ao crime organizado e à melhoria da segurança pública no Brasil. Advertiu que, sem medidas efetivas, o risco é que os impostos pagos pelos cidadãos deixem de financiar o Estado e passem a sustentar o crime organizado.

**Enrico Andriolo**, do IBP, salientou a representatividade da entidade, que reúne mais de 200 associados e abrange toda a cadeia produtiva do setor de combustíveis, desde a exploração até a comercialização, do poço ao posto. Ressaltou que a isonomia competitiva é um dos pilares centrais do trabalho desenvolvido pelo IBP, assim como as demais entidades do setor.

Ao contextualizar a relevância do setor de petróleo e gás para a economia brasileira, apresentou dados que demonstram sua expressiva contribuição para o Produto Interno Bruto (PIB) industrial. Segundo ele, o setor representa aproximadamente 17% desse indicador, refletindo diretamente em geração de empregos, renda e arrecadação tributária. Destacou, ainda, a **importância do ICMS para os estados, informando que, em 2023, a arrecadação proveniente do setor de combustíveis atingiu cerca de R\$ 116 bilhões.**

Na sequência, abordou o **impacto negativo da atuação dos devedores contumazes e dos sonegadores de impostos no setor.** Apontou que fraudes fiscais relacionadas ao não recolhimento de tributos somados, nas estimativas anteriores, aproximadamente R\$ 15 bilhões, comprometendo a arrecadação pública e prejudicando a concorrência leal entre os agentes econômicos.

Nesse contexto, chamou a atenção para a **discrepância entre a carga tributária incidente sobre os combustíveis e a margem de lucro obtida pelos empresários do setor.** Apresentou dados que indicam que a margem média de lucro da distribuição e revenda gira em torno de 15% sobre o preço final do combustível, enquanto a carga tributária, considerando os tributos federais e estaduais, alcança aproximadamente 27%.

Destacou que, mesmo que um empresário eliminasse completamente sua margem de lucro e repassasse ao consumidor apenas o custo do produto e dos tributos, ainda assim não seria capaz de competir com um sonegador. Explicou que o **devedor contumaz, ao deixar de recolher os tributos devidos, obtém uma margem significativamente maior**, permitindo-lhe praticar preços mais baixos de forma artificial.

Alertou que esse cenário cria um ambiente de competição desleal, levando à exclusão de empresários idôneos do mercado e à consequente concentração do setor nas mãos de sonegadores. Observou que, conforme já exposto por outros participantes, os sonegadores frequentemente estão envolvidos em práticas ilícitas adicionais, tornando-se um vetor para a atuação do crime organizado. Mencionou a exposição feita que evidenciou como grupos

criminosos se apropriam dessa dinâmica como uma fonte de financiamento, agravando o problema da segurança pública e ampliando os impactos negativos para a sociedade.

Ao aprofundar a discussão sobre a isonomia competitiva, enfatizou que tanto a tributação quanto a concorrência são instrumentos destinados a garantir o funcionamento eficiente do mercado e a proteção dos consumidores. Argumentou que a permanência dos devedores contumazes no setor não prejudica apenas os empresários que atuam de maneira regular, mas também compromete a formação de preços. Destacou que a **eliminação dos agentes econômicos legítimos cria espaço para práticas como o preço predatório**, nas quais os sonegadores, após expulsarem a concorrência leal, passam a exercer controle monopolista sobre o mercado, podendo impor preços abusivos e reduzir a qualidade dos produtos oferecidos.

Ressaltou, ainda, que a legislação brasileira aprovou a importância estratégica do setor de combustível para a sociedade. Citou a [Lei nº 9.847](#), que classifica os combustíveis como utilidade pública, reforçando a necessidade de garantir não apenas a segurança e a qualidade dos produtos, mas também a regularidade do abastecimento. Diante desse cenário, manifestou o apoio do IBP ao PLP 164.

Ainda que tenha demonstrado apoio ao projeto, mencionou que ajustes podem ser feitos para garantir sua plena eficácia. Defendeu, por exemplo, a **ampliação da previsão de garantias para descaracterizar a contumácia** e sugeriu que a legislação leve em conta outros casos além dos previstos no Código Tributário Nacional. Além disso, apontou a necessidade de revisão de dispositivos da Lei do Petróleo e da Lei de Penalidade, de forma a garantir uma abordagem sistêmica do problema.

Destacou, nesse sentido, a importância de um exame criterioso dos critérios de regularidade fiscal e trabalhista, alertando que, em alguns casos, dificuldades temporárias enfrentadas por empresas regulares podem ser equivocadamente interpretadas como impedidas de contumácia.

Ressaltou que um dos avanços mais importantes do PLP 164 é esclarecer a diferenciação entre devedores eventuais e contumazes. Explicou que, embora alguns contribuintes possam enfrentar dificuldades momentâneas para quitar suas obrigações fiscais, os devedores contumazes agem de forma deliberada e sistemática para fraudar o sistema tributário. Referindo-se a uma fala do representante da Fazenda Nacional, citou uma declaração popular que caracteriza os contribuintes regulares como aqueles que afirmam: "devo, não nego, pago quando puder". Em contrapartida, caracterizou o devedor contumaz como aquele que opera sob a lógica de "devo, não pago, nego enquanto puder", evidenciando a diferença entre condutas ocasionais e práticas fraudulentas reiteradas.

Frisou que a **implementação da monofasia tributária no setor de combustíveis representou um avanço significativo na redução de irregularidades fiscais**. No entanto, alertou que os agentes ilícitos continuam a explorar brechas na legislação para fraudar o sistema. Nesse sentido, argumentou que o **PLP 164 não apenas fortalecerá os mecanismos de combate às fraudes, mas também terá um efeito pedagógico**, demonstrando que o Congresso Nacional e o Estado brasileiro não toleram práticas tributárias abusivas que comprometam a concorrência leal e a arrecadação pública.

Finalizou reafirmando o apoio do IBP ao projeto e destacando a necessidade de sua aprovação para fortalecer a segurança jurídica do setor, garantir a isonomia competitiva e reforçar de forma mais eficaz a atuação de devedores contumazes no mercado de combustíveis.

**Hugo Funaro**, do Sindicom, afirmou que, com base nas exposições anteriores, o projeto em discussão já se encontra amadurecido. Destacou a participação de representantes da Fazenda, do setor privado, da CNI e do setor de combustíveis, além de mencionar a convergência de opiniões entre os senadores que se manifestaram, enfatizando que há consenso sobre a necessidade de controle e análises diferenciadas para os devedores contumazes em relação aos devedores comuns.

Representando o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom), reafirmou o apoio integral da entidade ao projeto, alinhando-se às demais organizações do setor de combustíveis. Destacou que os avanços foram possíveis graças à persistência do setor de combustíveis jurídicos no sentido de evidenciar os danos causados pelos devedores contumazes à sociedade e a necessidade de atenção por parte do Congresso Nacional.

Ao abordar aspectos técnicos da proposta, ressaltou a importância de **garantir que os conceitos centrais do projeto – reiteração, substância do débito e falta de justificativa – estejam alinhados com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF)**. Alertou que, caso o texto não incorporasse informações importantes a consolidada, os devedores contumazes poderiam questioná-lo perante a Corte, com o risco de eliminação da aplicação da norma. Segundo ele, o STF já definiu que o devedor contumaz é aquele que faz não recolhimento de tributos seu modelo de negócio, reiterando essa prática ao longo do tempo.

Também **enfatizou que a uniformidade do conceito de devedor contumaz em todo o território nacional é essencial**, evitando interpretações distintas nos mais de cinco mil municípios, nos estados e na União, o que poderia gerar insegurança jurídica e tratamento desigual para contribuintes em situações idênticas.

Além disso, chamou a atenção para a necessidade de **diferenciar subsídios tributários de multas por descumprimento de obrigações acessórias**, ressaltando que, em alguns casos, infrações formais poderiam resultar em autuações bilionárias sem que houvesse inadimplência fiscal propriamente dita. Nesse sentido, argumentou que as especificações de definição do devedor contumaz devem considerar a natureza do subsídio e não apenas seu valor.

Reiterou que a questão já se encontra madura e que não há divergência conceitual sobre a necessidade de regular, disciplinar e punir o devedor contumaz.

**Ricardo Castro**, do CADE, apresentou uma hipótese relevante para o debate sobre o devedor contumaz. Nesse sentido, propôs a análise de um cenário no qual um agente dominante do mercado, detendo 90% de participação, possui uma dívida de R\$ 150 milhões e um patrimônio de R\$ 510 milhões, o que equivale a 29% de seu patrimônio. Destacou que, nessas condições, esse agente não seria enquadrado como devedor contumaz, pois sua dívida, apesar de expressiva em termos absolutos, representa uma proporção inferior a um terço de seu patrimônio total, garantindo sua estabilidade financeira.

Em contrapartida, um entrante no mercado, buscando reduzir preços e estabelecer uma concorrência mais dinâmica, detém apenas 10% de participação e um patrimônio de R\$ 40 milhões. Esse entrante possui uma dívida correspondente a 10% da dívida do incumbente, ou seja, R\$ 15 milhões, mas que representa 37% de seu patrimônio. Segundo os critérios do artigo 6º do PLP 164, esse percentual seria suficiente para classificá-lo como devedor contumaz.

Diante disso, ressaltou que essa classificação poderia forçar o entrante a deixar o mercado, uma vez que as penalidades aplicadas a devedores contumazes poderiam inviabilizar

sua operação, enquanto o agente estabelecido permaneceria classificado apenas como devedor simples, sem sofrer as mesmas sanções.

Enfatizou que essa questão não é competência direta do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), cuja atuação é regida pela [Lei 12.529/2011](#) e abrange condutas anticompetitivas, atos de concentração e ações preventivas e educativas por meio da advocacia da concorrência. Contudo, destacou que há precedentes no CADE e em outras jurisdições internacionais, como a Comissão Europeia, em que a **tributação é debatida dentro da autoridade de defesa da concorrência devido à existência de múltiplos sistemas tributários que podem gerar desequilíbrios entre agentes econômicos.**

Mencionou a Consulta 3899 do CADE, na qual se **discutiu a guerra fiscal e se concluiu que a assimetria tributária pode distorcer a concorrência**, gerando alocações ineficientes de recursos e criando vantagens indevidas para determinados agentes. Trouxe ainda outros precedentes do CADE em temas tributários, como o caso SESI, no qual se verificou que benefícios fiscais não configuravam prática predatória no setor de alimentação. Além disso, mencionou o debate sobre **incentivos fiscais no setor de eletroeletrônicos e seus impactos na competitividade de empresas nacionais e internacionais.**

Também abordou a **prática de cobrança do ICMS com base no Preço Médio Ponderado Final (PMPF)**, destacando que a fixação de tabelas de preços pode se tornar um ponto focal e interferir na concorrência, uma vez que influencia diretamente a estrutura de preços do mercado e pode beneficiar empresas com maior poder de precificação. Ressaltou que o artigo 2º do PLP 164 prevê a **possibilidade de cobrança do imposto ad rem, ou seja, um valor fixo por unidade de produto, o que pode desbalancear a competitividade no mercado**, favorecendo empresas que operam com margens maiores e prejudicando aquelas que trabalham com margens reduzidas para competir em preço.

Ademais, mencionou o [PLP 523/2018](#), destacando a relevância de garantir ao CADE acesso a dados de notas fiscais eletrônicas para aprimorar sua atuação na regulação de preços em mercados como o de combustíveis. Citou um processo anterior do CADE sobre devedores contumazes no setor de combustíveis, que foi arquivado por falta de comprovação de prática anticompetitiva, mas suscitou debates sobre a possibilidade de inadimplência fiscal reiterada ser interpretada como uma prática anticompetitiva.

Apresentando um contraponto, citando o voto da conselheira Lenisa Prado, que alertou para os **riscos de tratar agentes de maneira desproporcional ao abordar a inadimplência fiscal sem considerar todas as etapas da cadeia tributária.** Argumentou que a caracterização equivocada de um devedor contumaz pode resultar na retirada de uma empresa do mercado e, posteriormente, na concentração e elevação de preços, prejudicando a concorrência e impactando negativamente os consumidores.

Questionou o uso de mecanismos drásticos para sanção de inadimplentes, sugerindo a **adoção de ferramentas mais eficazes para a cobrança de tributos sem necessariamente excluir empresas do mercado.** Destacou que, entre os 500 maiores devedores da União em 2019, figuravam grandes empresas como Petrobras, Raízen e Banguinhos, enquanto aquelas investigadas pelo CADE por inadimplência fiscal não constavam nessa lista, o que demonstra que a **definição de devedor contumaz pode não estar alinhada com os reais impactos econômicos e concorrenciais dessa prática.**

Por fim, sublinhou a importância de um debate cuidadoso sobre a definição de devedor contumaz, alertando para os riscos de medidas que possam comprometer a concorrência e gerar efeitos indesejados, como desemprego, redução da diversidade de empresas no mercado e

distorções econômicas que beneficiam apenas os grandes players do setor. Ressaltou que sua abordagem não implica defesa da inadimplência ou sonegação fiscal, mas sim a necessidade de uma discussão equilibrada sobre os impactos regulatórios, de modo a evitar efeitos colaterais prejudiciais ao ambiente de negócios no Brasil.

Fez um resgate histórico sobre a definição dos devedores contumazes e sua relação com o artigo 46-A. Destacou que acompanha o projeto desde 2017 e especificamente que, em determinado momento, o senador Rodrigo Pacheco foi relator do PL 284. Durante esse período, houve um evento em Brasília para discutir o tema, logo após Pacheco assumir a relatoria e pouco antes de se tornar presidente do Senado.

Registrou que, na ocasião, diversos representantes da Secretaria de Fazenda participaram da discussão, pontuando que o projeto, baseado no artigo 461, estabelece critérios especiais de tributação, prevendo, inclusive, a cassação da inscrição estadual de determinados contribuintes, mas limitando essa medida a setores específicos, como combustíveis, cigarros e bebidas. Segundo ele, essa restrição restringe a capacidade de atuação do Fisco.

Nesse contexto, foi levantada a preocupação com as empresas devedoras contumazes, que deixam de pagar tributos por vários períodos, ainda que os declarem, gerando prejuízos ao mercado. Enfatizou que essas empresas não apenas atuam de forma ilícita, mas também estimulam outras a adotarem práticas semelhantes, prejudicando a concorrência e prejudicando os consumidores. Como consequência, a necessidade de regulamentação desse tema foi incorporada em emendas e no próprio projeto original. Afirmou que, na justificativa do projeto, há referência a esse episódio e a uma tentativa de dissociar a questão dos devedores contumazes dos critérios especiais de tributação para disciplinar essa figura no âmbito nacional.

Ressaltou que a figura do devedor contumaz já existe em legislações estaduais, como em São Paulo e Goiás, mas a falta de uniformidade gera distorções. Dessa forma, argumentou que a regulamentação não se baseia no artigo 46-A, mas no artigo 146, inciso III, alínea "b", da Constituição Federal, que autoriza a edição de normas gerais em matéria tributária. O Supremo Tribunal Federal entende que esse dispositivo tem caráter exemplificativo, o que significa que qualquer matéria tributária que exija uniformidade nacional pode ser regulamentada por lei complementar.

Citou o relatório do senador Jean Paul Prates, que estabelece que os critérios especiais de tributação estão amparados no artigo 46-A, enquanto a definição dos devedores contumazes se fundamenta no artigo 146, inciso III, alínea "b". Destacou que a caracterização dos devedores contumazes não depende exclusivamente de impacto concorrencial, mas sim de atuação ilícita no mercado. Para ilustrar esse ponto, mencionou o julgamento do Habeas Corpus 163.334 pelo STF, no qual se analisou uma dívida de R\$ 30 mil. Embora o valor não fosse significativo para o mercado, o Supremo reconheceu que uma inadimplência sistemática caracteriza um modus operandi ilícito, configurando o devedor contumaz como alguém que se apropria indevidamente dos tributos.

Ainda segundo ele, o STF determinou que a inadimplência contumaz pode ter como finalidade o enriquecimento ilícito, a lesão à concorrência ou o financiamento da própria atividade empresarial. Além disso, salientou que o **devedor contumaz não reduz necessariamente os preços praticados no mercado, mas se apropria dos valores cobrados dos consumidores**, o que torna a prática ainda mais grave.

Alertou para um equívoco na redação do artigo primeiro do projeto, que menciona a regulação dos devedores contumazes com o objetivo de prevenir desequilíbrios concorrenciais. Apontou que esta redação pode levar à interpretação de que seria necessária uma manifestação

do CADE para caracterizar o devedor contumaz, o que poderia inviabilizar uma atuação célere do Fisco. Segundo ele, uma **demora na decisão do CADE poderia permitir que o devedor contumaz permanecesse no mercado por tempo suficiente para causar danos significativos.**

Também reconheceu que, ao longo do debate, a questão dos devedores contumazes foi ampliada, em parte devido ao esforço da Receita Federal em aumentar a arrecadação. No entanto, reforçou que a **intenção original era possibilitar a cassação da inscrição estadual, especialmente no âmbito do ICMS, para empresas que adotam condutas ilícitas.** Como exemplo, mencionou setores altamente tributados, nos quais uma empresa que opera de forma irregular por apenas seis meses pode causar prejuízos expressivos à arrecadação.

Por fim, sugeriu que o projeto fosse aprimorado para deixar claro que a definição dos devedores contumazes se fundamenta em dispositivos constitucionais diferentes do artigo 46-A, em especial o artigo 146, inciso III, cláusula "b". Defendeu que a legislação prevê punições para atividades ilícitas e destacou que o rol de ilícitos passíveis de tolerância pode ser ampliado. Concluiu ressaltando a necessidade de medidas para retirar do mercado aqueles que utilizam o não pagamento de tributos como modelo de negócios.

**Igor Souza**, da FIESP, ressaltou a importância que a questão do devedor contumaz reveste para o Brasil em sua totalidade. Em sua explicação, manifestou que muitos dos pontos debatidos já estavam em consonância com as conversas prévias.

Identificou que o tema do devedor contumaz estava sendo abordado sob o olhar dos tributaristas e pertencia a essa classe. Mencionou, inclusive, a atuação do procurador da Fazenda Nacional, mas enfatizou que a essência do projeto de lei em discussão, notadamente no artigo 146-A, não se restringe ao direito tributário, mas se insere no âmbito do direito econômico. Lembrou que um dos primeiros a tratar desse tema no país foi Milton Dias e Souza, advogado de grande prestígio, que possui profundo conhecimento sobre a matéria.

Ao destacar que se circula nas duas linhas do direito – o econômico e o tributário –, enfatizou que a Constituição permite, para evitar desequilíbrios concorrenciais, a **criação de sistemas de tributação diferenciados para cada tributário.** Assim, alertou para a necessidade de não se perder de vista o mandamento constitucional, o que visa evitar infundáveis discussões judiciais decorrentes da aplicação equivocada do referido artigo.

Segundo ele, o objetivo central da nova legislação é **evitar o desequilíbrio da concorrência, tarefa que, na sua visão, não deveria ser atribuída à Receita Federal, à Procuradoria da Fazenda Nacional ou às secretarias de arrecadação dos entes federativos.** Para a análise desse desequilíbrio, afirmou que existe um único órgão competente no Brasil, o CADE, que detém a capacidade técnica para avaliar, de forma precisa, a inserção de uma empresa dentro de uma cadeia econômica e as práticas que dela emergem.

Sem prejuízo de considerar as consequências previstas no projeto para o devedor contumaz, apontou a ausência de uma etapa crucial: a **consulta prévia ao órgão de defesa econômica.** Sugeriu que, caso a Receita Federal ou outro órgão de arrecadação identifique intenções de práticas que possam configurar desequilíbrio concorrencial – seja por sonegação, dolo ou conluio –, tal informação deveria ser encaminhada ao CADE, o que, após análise específica do caso, determinaria se o fato ocorreu ou a desigualdade, possibilitando a aplicação das tarifas tributárias correspondentes.

Em analogia à representação criminal para fins penais, onde a Receita Federal apenas encaminha informações ao Ministério Público sem afirmar categoricamente a prática de crime,

defendeu que a **definição da prática de concorrência desleal não pode ser realizada pelos órgãos de arrecadação**, os quais não possuem competência nem funcional para tal análise. Para ele, somente o CADE, com sua expertise econômica e técnica, está apto a realizar uma avaliação e, se para o caso, confirmar a existência de desequilíbrio concorrencial, o que justificaria a tipificação do contribuinte como devedor contumaz.

Ainda ressaltou que o fundamento de validade dessa norma reside no artigo 146-A, o que trata das impedimentos e do equilíbrio concorrencial. Citou exemplos como a possibilidade de uma grande empresa excluir uma empresa menor do mercado, evidenciando que a busca por mais equilíbrio pode, paradoxalmente, gerar mais desequilíbrio, beneficiando os grandes conglomerados. Nesse sentido, defendeu que **o melhor a ser adotado pela legislação deve ser o de analisar a cadeia econômica de forma aprofundada**, permitindo que o órgão competente – novamente, o CADE – seja o responsável pela verificação do desequilíbrio.

No que tange à eficácia dos instrumentos de arrecadação, destacou que o atual arcabouço legal – *que inclui impedimento de emissão de certificados negativos, responsabilização de sócios e diretores, penhoras, cobranças judiciais, declaração de inaptidão do CNPJ, arrolamento de bens e medidas cautelares fiscais* – é suficiente para coibir a inadimplência fiscal. Contudo, enfatizou que tais instrumentos não podem ser utilizados para determinar, sem uma análise técnica aprofundada, se o comportamento de um contribuinte caracteriza ou não o desequilíbrio concorrencial, o que exige uma avaliação detalhada da cadeia de produção e do impacto no mercado.

Utilizando uma metáfora relacionada ao futebol, ilustrou sua argumentação comparando o CADE a um juiz que conhece e aplica rigorosamente as regras do jogo de concorrência, enquanto os órgãos de arrecadação – *comparados aos juízes auxiliares (VAR)* – operam sob critérios distintos, específicos à arrecadação, o que pode gerar discrepâncias e um “manicômio” de decisões. Para ele, essa **divisão de competências pode resultar em conflitos graves, com a possibilidade de múltiplas interpretações** e, conseqüentemente, de prolongadas disputas judiciais, o que facilitaria a atuação dos sonegadores.

Por fim, ressaltou a relevância do princípio constitucional e a necessidade de que a **análise do desequilíbrio concorrencial seja conduzida exclusivamente pelo órgão competente, a fim de evitar a interferência dos órgãos de arrecadação**, cujo interesse primordial é a obtenção de receitas. Citou, inclusive, o posicionamento do ministro Haddad durante uma discussão sobre o voto de qualidade no CARF, destacando que a aplicação de critérios divergentes pode equiparar-se a colocar, metaforicamente, três delegados e três membros de uma “facção criminosa” para decidir um mesmo assunto. Assim, enfatizou que a uniformidade e a clareza na aplicação da legislação são indispensáveis para evitar que o sistema jurídico se torne terreno fértil para interpretações equivocadas que possam beneficiar os sonegadores.

Destacou que, caso a fundamentação no artigo 146-A seja retirada, a necessidade de encaminhar a questão ao Cade e atender aos requisitos mencionados poderia ser evitada. No entanto, alertou para o risco de que isso leve à caracterização de sanção política, um problema já reiteradamente julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Explicou que o tributo não pode ser utilizado como meio coercitivo para obrigar ou cobrar a realização do pagamento, citando exemplos como a retenção de tráfego em estradas.

Ressaltou que a questão da sanção política se relaciona diretamente com o direito à concorrência e que, caso o fundamento do artigo 146-A seja removido, a Constituição ainda permitiria a regulamentação, desde que respeitadas as regras concorrenciais. Contudo, anunciou que, se a lei for editada sem essa fundamentação e vinculada apenas a um dos incisos

mencionados anteriormente, o Supremo Tribunal Federal poderia entender que se trata de um caso típico de sanção política, declarando a norma inconstitucional.

Adicionalmente, destacou a situação do setor de combustíveis, esclarecendo que a legislação em questão não se restringe a esse segmento. Enfatizou que a lei será aplicável a todas as empresas brasileiras, abrangendo setores como combustíveis, bebidas e cigarros. Por isso, apontou que surgiu a necessidade de uma regulamentação que atenda às demandas de todos os setores da economia.

Em resposta, **Gustavo Formolo** observou que há um debate recorrente sobre a suficiência dos meios ordinários de cobrança para lidar com devedores e sonegadores de tributos, bem como sobre a invalidação de avaliações políticas pelo Supremo Tribunal Federal. Destacou que, conforme referido por outros participantes, já existem regimes estaduais em vigor que foram aplicados pelo Supremo Tribunal Federal. Ressaltou que, embora ainda não haja uma jurisprudência consolidada sobre o tema, afastou-se o conceito de sanção política em situações envolvendo devedores contumazes. Diante desse cenário, enfatizou que o tribunal ainda precisará revisar essa questão em decisões futuras.

O economista **Ivo Teixeira** pontuou a importância de preservação e aprimoramento do projeto em discussão, analisando a relação entre a figura do devedor contumaz e o direito concorrencial. Para isso, partiu de duas suposições centrais: a necessidade de garantir a previsão constitucional do projeto, evitando questionamentos futuros, e a literalidade do artigo 146-A da Constituição Federal, que possibilita a criação de critérios de tributação especiais com o objetivo de prevenir desequilíbrios concorrenciais. Enfatizou que esse dispositivo autoriza o uso do direito tributário para fins parafiscais, ou seja, não com o propósito de arrecadação, mas sim para a proteção da concorrência.

Destacou ainda que a **Constituição veda o uso de avaliações políticas para cobrança de tributos, reforçando que a inadimplência não é, por si só, um ato ilegal**. Nesse contexto, chamou a atenção para um ponto fundamental que, segundo ele, não foi devidamente abordado no projeto: a **distinção entre o devedor contumaz e o sonegador**. Explicou que o sonegador praticou um crime ao omitir informações da Receita Federal, impedindo a administração tributária de cobrar os valores devidos. Por essa razão, a sonegação fiscal já é considerada um ilícito, ao passo que o mero inadimplemento de tributos declarados não configura crime. Essa distinção, na sua avaliação, é essencial para a segurança jurídica do projeto.

Argumentou que a ausência dessa diferenciação pode gerar insegurança jurídica, uma vez que o STF já consolidou o entendimento de que **não basta a mera existência de uma dívida tributária, mesmo que reiterada, para sanções práticas**. Segundo ele, há três elementos fundamentais no entendimento do STF sobre o tema: **(i)** a dívida tributária, por si só, não pode ser usada como justificativa para avaliação; **(ii)** deve haver uma configuração de uma infração à ordem econômica para que medidas restritivas sejam aplicadas; e **(iii)** são inconstitucionais medidas coercitivas indiretas para o pagamento de tributos, conhecidas como sanção política.

Citou **precedente do STF que vedou a interdição de estabelecimentos, a apreensão de mercadorias e a restrição de acesso a selos fiscais** como formas de coerção indireta para o pagamento de tributos. Diante desse cenário, enfatizou que sua preocupação central é evitar que o projeto seja questionado judicialmente, buscando alinhá-lo às cláusulas já definidas pelo STF.

Como proposta para aprimorar o texto, sugeriu a **incorporação do conceito de poder de mercado na definição do devedor contumaz**. Explicou que, no direito concorrencial,

algumas condutas só configuram infrações à ordem econômica quando praticadas por agentes que detêm poder de mercado. Assim, a inadimplência, por si só, não caracteriza uma infração, mas pode ser considerada anticompetitiva caso seja praticada por uma empresa com posição dominante. Segundo ele, esse classificação já está consolidado na Lei de Defesa da Concorrência e seria um mecanismo eficaz para evitar questionamentos judiciais sobre sanções políticas.

Destacou que o conceito de preço predatório, amplamente aceito no direito concorrencial, poderia ser aplicado ao caso. O preço predatório ocorre quando uma empresa reduz artificialmente seus preços abaixo do custo de produção para eliminar concorrentes do mercado e, posteriormente, eleva os preços para recuperar suas perdas e lucrar em um ambiente monopolista. Argumentou que uma inadimplência tributária poderia ser comprovada sob essa ótica: caso uma empresa com poder de mercado deixe de pagar tributos de forma deliberada para obter vantagens competitivas desleais, essa conduta poderia ser considerada uma infração à ordem econômica.

Para embasar sua argumentação, citou trecho de seu livro sobre análise de preço predatório, que define os requisitos para sua configuração: **(i)** a definição do mercado relevante; **(ii)** uma comprovação de poder de mercado; e **(iii)** a capacidade de recuperação dos custos incorridos no período de redução de preços. Sugeriu que o projeto incorporasse as **classificações de poder de mercado na definição do devedor contumaz**, eliminando o risco de questionamentos judiciais sobre sanção política e alinhando a proposta ao direito concorrencial.

Argumentou que, para evitar a caracterização de confisco econômico, é necessário que a existência de uma dívida tributária esteja acompanhada de uma infração à ordem econômica. Essa exigência eliminaria a controvérsia no STF. Defendeu que a análise dessa infração deve ser competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e não da Receita Federal, pois o CADE possui expertise técnica para avaliar impactos na concorrência e na economia.

Para ilustrar seu ponto de vista, faz uma analogia com a atuação das forças de segurança: questiona-se por que o Exército não é utilizado para policiamento ostensivo. A resposta, segundo ele, está na formação e nos objetivos distintos dessas instituições. Enquanto a polícia é treinada para proteger e, excepcionalmente, fazer uso da força letal, o militar é treinado para eliminar ameaças e, apenas em casos excepcionais, atua na proteção. Da mesma forma, argumentou que a Receita Federal não deve ter a competência para julgar infrações à ordem econômica, pois seu foco está na arrecadação tributária, e não na análise de impactos concorrenciais.

Na parte final, reforçou que a **configuração de crime tributário exige prova objetiva no caso concreto e não pode se basear em presunções**, pois isso violaria entendimentos do STF. Menciona a jurisprudência da Corte que estabelece que o mero reconhecimento de um débito declarado exclui a existência de dolo na apropriação indevida. Ou seja, há uma diferença fundamental entre o contribuinte que sonega intencionalmente e aquele que declara sua dívida, mas não a paga.

Enfatizou que essa distinção é essencial e que a instrumentalização do direito penal e tributário para a mera cobrança de tributos deve ser evitada, justamente para impedir novos questionamentos no STF. Para ele, ainda que o projeto seja fundamental e urgente, ele não pode ser utilizado como um mecanismo para contornar o Judiciário, pois essa estratégia traria insegurança jurídica tanto para a Receita Federal quanto para a sociedade.

Por fim, enfatizou que sua proposta não apenas fortaleceria o projeto, mas também garantiria maior previsibilidade jurídica, uma vez que os conceitos apresentados já estão consolidados na literatura econômica e na legislação.

## CONTRIBUIÇÕES DOS PARLAMENTARES

O senador **Eduardo Braga** (MDB/AM) expressou a posição do MDB em relação à matéria em discussão, destacando que, no início da tramitação do projeto, havia dúvidas sobre como diferenciar o devedor contumaz daquele empresário que, em razão de crises econômicas estruturais ou conjunturais, encontra-se inadimplente no pagamento de tributos. Ressaltou que esses empresários buscam parcelamentos e negociações com o Estado para restabelecer sua regularidade junto às fazendas públicas federais, estaduais e municipais.

Por outro lado, enfatizou que há aqueles que utilizam esse mecanismo de forma fraudulenta, recorrendo à sonegação fiscal permanente para obter vantagens indevidas e, em alguns casos, até para lavagem de dinheiro. Informou que, ao longo dos anos de debate, essas dúvidas foram sendo dissipadas com a evolução do projeto.

Manifestando-se favorável à definição da matéria por meio da votação, defendeu que, diante da falta de consenso, uma decisão deveria ser tomada pela maioria do Senado. Segundo ele, a sociedade brasileira não pode mais conviver com essa situação enquanto o Parlamento debate sobre o tema há anos.

Elogiou a iniciativa do relator, senador Veneziano, reforçando seu apoio à proposta e defendendo que não há mais justificativa para postergar a deliberação. Argumentou que cabe à Comissão de Constituição e Justiça votar a matéria, permitindo que seja encaminhada ao Plenário para decisão final do Senado.

Por fim, reiterou a distinção entre aqueles que utilizam a inadimplência tributária como estratégia de fraude e aqueles empresários que enfrentam dificuldades momentâneas.

O senador **Omar Aziz** (PSDB/AM) declarou que seu partido ainda não tomou uma decisão sobre a matéria e que pretende discuti-la com a bancada antes de se posicionar. Enfatizou que não apoia, sob nenhuma circunstância, qualquer tipo de envolvimento ilícito.

Destacou que a legislação em debate não se restringe ao narcotráfico, mas envolve também outras questões. Segundo o senador, o crime organizado atua também em diversos outros setores para a prática de lavagem de dinheiro, se infiltrando em diversas atividades econômicas.

Afirmou que a matéria será debatida e votada no dia seguinte, expressando satisfação com os argumentos apresentados até o momento, os quais, segundo ele, são pertinentes ao contexto atual do país. Ressaltou que nenhum parlamentar pode aceitar que um indivíduo seja classificado automaticamente como devedor contumaz, observando que muitos empresários, ao investirem em novos negócios, podem enfrentar dificuldades e acabar falindo, sem que isso signifique a intenção de fraudar ou sonegar tributos.

Além disso, questionou quantos investimentos são gerados pelas empresas desenvolvedoras e alertou para o risco de fechamento dessas empresas. Por fim, informou que a discussão sobre o tema será retomada na Comissão de Constituição e Justiça amanhã e que ainda não está claro se haverá pedido de vista. Caso não haja acordo, foi explicado que a matéria

deve ser discutida na reunião de líderes marcada para quinta-feira e, então, deve ser marcada a votação em Plenário.

A senadora **Margareth Buzetti** (PSD/MT) ressaltou que o próprio nome do projeto já define o conceito de devedor contumaz, referindo-se àqueles que estão constantemente em débito e que jamais efetuam o pagamento de seus tributos.

Destacou que essa prática impõe um ônus maior sobre os contribuintes que cumprem suas obrigações tributárias, o que considera um problema grave. Entretanto, alertou que não se pode conceder à Receita Federal o poder de fechar empresas arbitrariamente, apenas por considerar que um empresário possui débitos pendentes.

Também expressou sua incompreensão diante da resistência ao avanço dessa pauta, mencionando que o tema já foi discutido em diversas audiências públicas, sempre retornando aos mesmos argumentos. Além disso, criticou práticas ilícitas no setor de combustíveis, mencionando a existência de importadores que introduzem no país determinada matéria-prima, realizam a mistura diretamente nos caminhões e passam a comercializar gasolina de forma irregular, defendendo que o governo fiscalize essa questão com mais rigor.

O senador **Izalci Lucas** (PL/DF) destacou seu acompanhamento próximo das discussões sobre questões tributárias, mencionando que, durante os debates sobre o **PERSE, uma das propostas alternativas para compensar a extinção de incentivos fiscais foi justamente a intensificação da fiscalização sobre o etanol**. Ressaltou que já havia um estudo da Fundação Getulio Vargas (FGV), apresentado ainda na legislatura anterior, que apontava que a sonegação no setor de etanol, apenas no estado de São Paulo, ultrapassava R\$ 22 bilhões a R\$ 26 bilhões. Argumentou que, caso o governo adotasse medidas para coibir essa evasão fiscal, essa poderia ser uma fonte de recursos viável para garantir a continuidade do PERSE.

Enfatizou que o tema do devedor contumaz precisa ser deliberado com urgência, destacando que, na ausência de consenso, será necessário levar a questão à votação. Também declarou **preocupação com a possibilidade de conceder poderes excessivos à Receita Federal**, observando que retirar essa competência da Justiça e transferir integralmente ao órgão poderia resultar em medidas severas contra empresas, como o fechamento de negócios.

Além disso, frisou a dificuldade enfrentada pelas empresas no Brasil, apontando a alta carga tributária e o papel do governo, que, segundo ele, atua como um sócio que participa apenas dos lucros, sem compartilhar os prejuízos. Mencionou que a inflação crescente agrava ainda mais esse cenário, tornando urgente a votação da matéria no plenário.

Finalizando, chamou a atenção para o impacto da atuação de organizações criminosas no setor de combustíveis, alertando que grupos ligados ao tráfico estão assumindo o controle do transporte desses produtos.

O senador **Veneziano Vital do Rêgo** (MDB/PB) expressou suas reservas em relação ao tema da competências do CADE em relação ao devedor contumaz. Ressaltou que as obrigações oficiais de fiscalizar e arrecadar tributos são legítimas e não divergem da fala do ministro sobre o assunto. No entanto, constatou que, historicamente, o pagamento de impostos nunca foi uma atividade voluntária para os contribuintes, ainda que seja um dever inquestionável.

No decorrer de sua argumentação, o parlamentar questionou se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) possui acesso às mesmas informações que a Receita Federal. Para ele, em um sistema burocrático e com processos cada vez mais complexos, o CADE depende da Receita para constatar uma eventual tipificação de conduta

irregular. Diante disso, enfatizou que, ao afirmar que cabe também à Receita essa identificação, apenas se reafirma o propósito do debate em curso.

Apontou a importância da audiência pública como um espaço adequado para aprofundar a questão, permitindo a apresentação de diferentes argumentos e fundamentos. No entanto, discordou de determinadas abordagens, sobretudo no que tange à diferenciação entre os tipos de sonegação fiscal.

Destacou a necessidade de separar devedores eventuais daqueles que atuam de forma deliberada e criminosa, explorando lacunas do sistema para se beneficiarem indevidamente. Nesse sentido, afirmou que alguns indivíduos que adotam tais práticas podem ser caracterizados como “bandidos”, pois enxergam no pagamento de tributos uma oportunidade altamente lucrativa para suas atividades ilícitas.

Também abordou a questão da concorrência desleal decorrente da atuação dos devedores contumazes, ressaltando que essa prática compromete a justiça no ambiente de negócios e prejudica os empresários que cumprem regularmente suas obrigações fiscais. Em sua visão, essa desigualdade concorrencial é uma consequência direta da ausência de regulamentação mais rígida sobre o tema. Afirmou não identificar inconstitucionalidade na regulamentação do artigo 146 da Constituição Federal, rebatendo eventuais questionamentos nesse sentido.

Senador **Laércio Oliveira** (PP/SE) destacou a disposição de todos os participantes em contribuir com o aprimoramento do relatório e expressou seu agradecimento pelo engajamento demonstrado. Ressaltou que as contribuições apresentadas serão fundamentais para a versão final do texto, que será discutida no dia seguinte, permitindo que o projeto siga sua tramitação conforme definido pela Mesa Diretora até sua votação em Plenário.

Observou que diversos pontos discutidos convergiram entre si, destacando quatro aspectos principais. O primeiro foi a necessidade de equilibrar a proteção do consumidor com o risco de aumento dos preços dos produtos, especialmente no caso dos combustíveis, cigarros e bebidas, foco central do projeto em debate. O segundo ponto foi a importância de compreender melhor o perfil dos contribuintes envolvidos na matéria. Em terceiro lugar, ressaltou a diferenciação essencial entre o crime organizado e os empresários independentes.

Senador **Ciro Nogueira** (PP/PI) explicou que há uma emenda de sua autoria que estabelece que caberá ao CADE a competência para determinar e avaliar, em cada caso concreto, a ocorrência de condutas, inclusive de natureza tributária, que possam gerar ou ter o potencial de gerar desequilíbrio concorrencial.

Fez um apelo ao relator para que considerasse essa questão, enfatizando seu respeito à Receita Federal e reconhecendo o trabalho sério e comprometido do órgão. No entanto, ressaltou que a missão principal da Receita é a arrecadação de tributos, e não a fiscalização da concorrência. Segundo o senador, a Receita Federal não se preocupa com os impactos concorrenciais de suas ações, tampouco com os efeitos que determinadas medidas podem ter sobre os consumidores, que podem acabar privados de determinados produtos.

Afirmou não ter dúvidas de que grandes empresas do país estão atentas ao projeto com o objetivo de restringir a concorrência. Por essa razão, alertou que o Senado deve analisar o texto com cautela, pois, ainda que o projeto tenha boas preocupações, pode resultar em graves consequências para os consumidores, especialmente em setores onde há forte concentração de mercado, com poucas opções de concorrência.

Desse modo, o parlamentar defendeu que o CADE é o foro mais adequado para tratar dessa questão. Esclareceu que não pretende proteger empresas que tenham qualquer vínculo com o crime organizado, como o PCC, destacando que possui um projeto específico para cassar o registro de empresas envolvidas com atividades criminosas. No entanto, reforçou a necessidade de distinguir sonegação fiscal e mera dívida tributária. Finalizando, solicitou que sua emenda fosse considerada e ressaltou a importância da audiência para o debate.