

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.943 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Cinge-se a controvérsia a saber se a aplicação ao denominado “*devedor contumaz*” da medida de impedimento da propositura ou do prosseguimento da **recuperação judicial**, com a possibilidade de que seja o procedimento **convolado em falência** a pedido da Fazenda Pública (art. 13, I, “d”, do Código de Defesa do Contribuinte - LC nº 225/2026), configura legítima medida de **regulação econômica** ou meio indevido de **coerção fiscal**.

O dispositivo legal sob análise introduz no ordenamento jurídico mecanismo que se insere no contexto das medidas voltadas a prevenir desequilíbrios indevidos na concorrência, notadamente aqueles provocados pelo **devedor contumaz**, categoria que a **lei define** como “*sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributos*” (art. 11, *caput*, da LC nº 225/2026).

Eis os elementos normativos configuradores da **inadimplência**:

“Art. 11. *Omissis*

...

§ 2º Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se inadimplência:

I - substancial:

a) em âmbito federal, a existência de créditos tributários em situação irregular, inscritos em dívida ativa ou constituídos e não adimplidos, em âmbito administrativo ou judicial, de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) e equivalente a mais de 100% (cem por cento) do seu patrimônio conhecido, que corresponde ao total do ativo informado no último balanço patrimonial registrado na contabilidade, constante da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) ou da Escrituração Contábil Digital (ECD);

b) em âmbito estadual, distrital e municipal, a existência de créditos tributários em situação irregular, inscritos em dívida ativa ou constituídos e não adimplidos conforme previsto em legislação própria, a qual poderá prever valores distintos dos previstos na alínea “a” deste inciso;

II - reiterada: a manutenção de créditos tributários em situação irregular em, pelo menos, 4 (quatro) períodos de apuração consecutivos, ou em 6 (seis) períodos de apuração alternados, no prazo de 12 (doze) meses;

III - injustificada: a ausência de motivos objetivos que afastem a configuração da contumácia.”

Destina-se, assim, o art. 13, I, “d”, da LC nº 225/2026, com exclusividade, à figura do **devedor que preenche os requisitos legais configuradores da contumácia**, hipótese para a qual o legislador complementar deliberou no sentido de que os mecanismos legais ordinariamente previstos mostraram-se insuficientes e mesmo ineficientes.

Consoante ressalta Leandro Paulsen, *“as preocupações com a inadimplência contumaz – não só do Fisco em face dos interesses imediatos do erário, mas das categorias econômicas com os efeitos danosos sobre a concorrência*

– *vêm de longa data. Com efeito, há tanto efeitos fiscais como concorrenciais, mas a LC 225/2026 cuida da sua disciplina sob a perspectiva tributária. Aliás, BADARÓ e DALL’ACQUA BADARÓ noticiam que ‘a articulação política para aprovação da lei complementar uniu a Receita Federal e setores produtivos, sob o argumento de que a medida é essencial para garantir a concorrência leal’*”. (PAULSEN, Leandro. *Código de Defesa do Contribuinte: LC 225/2026*. 1. ed. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters - Brasil, 2026)

Não se destina o mecanismo em apreço aos devedores em geral, para os quais o ordenamento jurídico já contempla mecanismos adequados ao fim da satisfação do crédito tributário, a exemplo da inscrição na dívida ativa e da execução fiscal.

Em obra dedicada à temática do devedor contumaz, Júlia Silva Araújo Carneiro reforça o entendimento de que a aplicação das tradicionais penalidades pecuniárias tem se mostrado insuficiente ao pretendido desestímulo da postura reiterada e deliberada de inadimplir com as obrigações tributárias, *verbis*:

“O alvo de regimes destinados a devedores contumazes é, assim, o sujeito passivo que recorre ao inadimplemento sistemático, injustificado e substancial como estratégia negocial.

A visão da suficiência das penalidades pecuniárias como meio de desestímulo ao inadimplemento contumaz se provou incorreta no contexto atual: apesar de os entes, no geral, adotarem multas elevadas para o descumprimento das obrigações tributárias principais, isso, além de agravar a situação do devedor que passa por crise econômica, não é capaz de conter a inadimplência contumaz. A sanção pecuniária é vista pelo devedor contumaz sob a perspectiva econômica de um preço cujo pagamento compensa a conduta.

Ao contrário, para o sujeito passivo que, eventual e circunstancialmente, deixa de recolher o tributo devido, a

legislação impõe sanções de natureza pecuniária, como multa, que são suficientes como meio punitivo. Esse sujeito causa danos ao erário, é claro, mas não a ponto de justificar intervenção mais drástica na atividade empresarial, inclusive do ponto de vista concorrencial.” (CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. *O Devedor Contumaz No Direito Tributário*. 1. ED. Belo Horizonte: Fórum, 2021; p. 129)

No caso do devedor contumaz, assinalo, não há real intenção de pagamento da dívida - ao contrário, é imanente ao devedor contumaz o modelo de negócios dirigido a burlar credores e fisco, lógica que afronta os postulados da Lei Maior garantidores da livre concorrência.

Não descuro a jurisprudência desta Suprema Corte de que ao Estado, regra geral, descabe lançar mão de **medidas restritivas do exercício de direitos como meio indireto para a cobrança de tributos**.

Referido entendimento, consabidamente, remonta aos verbetes das Súmulas n.ºs 70, 323 e 547 desta Casa, pelos quais se assentou vedado, respectivamente, interditar o estabelecimento, apreender mercadorias e restringir o exercício de atividade profissional como instrumentos de coerção para o pagamento de tributos. Confira-se:

Súmula 70/STF

“É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.”

Súmula 323/STF

“É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.”

Súmula 547/STF

“Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.”

Sobre o tema, ainda, as teses de repercussão geral fixadas por esta Casa, dando conta da **inconstitucionalidade** do **i) “uso de meio indireto coercitivo para pagamento de tributo – ‘sanção política’ –, tal qual ocorre com a exigência, pela Administração Tributária, de fiança, garantia real ou fidejussória como condição para impressão de notas fiscais de contribuintes com débitos tributários”** (Tema 31), da **ii) “suspensão realizada por conselho de fiscalização profissional do exercício laboral de seus inscritos por inadimplência de anuidades, pois a medida consiste em sanção política em matéria tributária”** (Tema 732), assim como da **iii) “restrição imposta pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos”** (Tema 856).

Todavia, a **presente hipótese não se confunde** com as situações anteriormente analisadas por esta Casa.

Versou o RMS 9.698, precedente da **Súmula nº 70**, julgado em 1962, acerca da **interdição de estabelecimento** comercial como forma de compelir o contribuinte ao pagamento dos tributos, sem a observância da via executiva fiscal à época prevista no ordenamento jurídico.

Já a **Súmula nº 323**, que assenta a sua origem na decisão proferida ao exame do RE 39.933, julgado em 1961, é fruto do debate acerca da **“apreensão de mercadoria, como forma de cobrança de dívida fiscal”**, medida considerada por esta Suprema Corte, naquele julgado, como **“justiça de mão própria”**.

Os recursos extraordinários nºs 63047, 60664, 64054 e 63045, todos decididos em 1968, compõem o rol dos precedentes da **Súmula nº 547**, neles tendo sido examinado o Decreto-Lei nº 5/1937. Precisamente, dispositivos prevendo sanções administrativas que importavam, de forma arbitrária, a **vedação ao exercício das atividades mercantis**,

acompanhada do óbice a que o contribuinte em débito com o fisco pudesse transacionar com o Poder Público, bem como se socorrer do Poder Judiciário.

Detecto, por seu turno, uma sensível e paulatina **evolução na jurisprudência** desta Corte acerca do instituto da **sanção política em matéria tributária**, a qual parte da premissa de que **a livre iniciativa não consubstancia postulado constitucional absoluto**, cumprindo ao julgador, ao exame da legislação, **submeter a medida coercitiva** nela prevista ao crivo da **proporcionalidade e da razoabilidade**.

Emblemático dessa compreensão o ensaio elaborado por Claudio Xavier Seefelder Filho e Rogério Campos à luz do julgamento do RE nº 550.569, bem com da AC nº 1.657, feitos nos quais se examinou medida restritiva aplicada a empresas fabricantes de cigarros, em razão do descumprimento de obrigações tributárias.

Em tais oportunidades, esta Casa afastou a possibilidade da aplicação das Súmulas nºs 70, 323 e 547, tendo analisado a constitucionalidade da medida de cassação do registro especial das empresas inadimplentes sob os prismas da proporcionalidade e da razoabilidade. Nas palavras dos autores do ensaio,

“Verifica-se, outrossim, que a cassação do registro especial como resultado do inadimplemento de obrigações tributárias, conforme previsto no art. 2º, II, do DL nº 1.593/77, a contrário de atentar contra os princípios da liberdade de exercício profissional e da livre concorrência, consubstancia instrumento mantenedor e garantidor desses mesmos princípios constitucionais contra atividades ilícitas que possam ameaçar o equilíbrio concorrencial desse segmento econômico e até mesmo, em última análise, a saúde do consumidor.

...

Em síntese, há que se reconhecer que é plenamente alinhada ao ordenamento constitucional a imposição de sanções

especiais em hipóteses que assim o reclamam, essencialmente atividades econômicas meramente toleradas pelo Estado, mas desestimuladas e cuja ponderação com diversos preceitos constitucionais reclamam adequada regulamentação dessas atividades, não raro, nocivas. Não se olvida, nesse caso em concreto, da inaplicabilidade das súmulas nºs 70, 323 e 547 do STF, especialmente da primeira, considerando o alinhamento ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade, impregnado do objetivo de defesa do consumidor, livre iniciativa e concorrência leal [...].” (SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CAMPOS, Rogério. *Súmula nº 70 do STF, sanção política e ética concorrencial*: contribuição do Min. Carlos Ayres Britto à sedimentação de um dos pilares da ordem econômica e financeira. In: LEAL, Saul Tourinho; GREGÓRIO JÚNIOR, Eduardo Lourenço (Coord.). *A Constituição Cidadã e o Direito Tributário*: estudos em homenagem ao Ministro Carlos Ayres Britto. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 113-130.)

Na espécie, é inegável que o instituto da **recuperação judicial** consubstancia relevante instrumento jurídico, na medida em que se volta à superação da crise econômico-financeira experimentada pelo devedor, tendo como objetivo central preservar a empresa, e, por conseguinte, empregos, atividade e cadeia produtiva.

É irrefutável, de igual modo, que a **decretação da falência** constitui medida de elevada repercussão jurídica e econômica, com efeitos que transcendem a esfera patrimonial do devedor, alcançando trabalhadores, fornecedores e credores.

Contudo, nos exatos termos da decisão proferida na ADI 173, “a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal **não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária**”, razão pela qual “**não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem**

concorrencial”.

Em síntese, não se afirma o vício da inconstitucionalidade tão somente em razão da existência normativa de “*restrição ao exercício de atividade econômica*”, exigindo-se à configuração da sanção política indevida que a restrição imposta pela legislação deixe de observar as balizas do texto constitucional, a exemplo dos postulados da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**. Eis a ementa da ADI 173:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO JUDICIÁRIO. DIREITO DE PETIÇÃO. TRIBUTÁRIO E POLÍTICA FISCAL. REGULARIDADE FISCAL. NORMAS QUE CONDICIONAM A PRÁTICA DE ATOS DA VIDA CIVIL E EMPRESARIAL À QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. CARACTERIZAÇÃO ESPECÍFICA COMO SANÇÃO POLÍTICA. AÇÃO CONHECIDA QUANTO À LEI FEDERAL 7.711/1988, ART. 1º, I, III E IV, PAR. 1º A 3º, E ART. 2º. 1. Ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra os arts. 1º, I, II, III e IV, par. 1º a 3º e 2º da Lei 7.711/1988, que vinculam a transferência de domicílio para o exterior (art. 1º, I), registro ou arquivamento de contrato social, alteração contratual e distrato social perante o registro público competente, exceto quando praticado por microempresa (art. 1º, III), registro de contrato ou outros documentos em Cartórios de Registro de Títulos e Documentos (art. 1º, IV, a), registro em Cartório de Registro de Imóveis (art. 1º, IV, b) e operação de empréstimo e de financiamento junto a instituição financeira, exceto quando destinada a saldar dívidas para com as Fazendas Nacional, Estaduais ou Municipais (art. 1º, IV, c) - estas três últimas nas hipóteses de o valor da operação ser igual ou superior a cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional - à quitação de créditos tributários exigíveis, que tenham por objeto tributos e penalidades pecuniárias, bem como contribuições federais e outras imposições pecuniárias compulsórias. 2. Alegada

violação do direito fundamental ao livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV da Constituição), na medida em que as normas impedem o contribuinte de ir a juízo discutir a validade do crédito tributário. Caracterização de sanções políticas, isto é, de normas enviesadas a constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário. 3. **Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas**, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún., da Constituição), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. **É inequívoco, contudo, que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária. Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável.** 4. [...].” (ADI 173, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe-053 PUBLIC 20-03-2009)

Ressalto, na esteira do entendimento desta Corte, que o postulado constitucional da **livre iniciativa não serve de escudo** para práticas que configurem **concorrência desleal ou abuso da liberdade empresarial**. Colho a decisão proferida na ADI 3.952, em que Relatora designada para

o acórdão a Ministra Cármen Lúcia assentou, *verbis*:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAPUT E INC. II DO ART. 2º (ALTERADOS PELA LEI N. 9.822/1999) E § 5º (INCLUÍDO PELA MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.158-35/2001) DO DECRETO-LEI 1.593/1977. TRIBUTÁRIO. SANÇÃO POLÍTICA. NÃO-PAGAMENTO DE TRIBUTO. INDÚSTRIA TABAGISTA. CANCELAMENTO DE REGISTRO ESPECIAL DE FUNCIONAMENTO. ALEGADA RESTRIÇÃO À LIBERDADE DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. PRETENSA CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Ao contribuinte alegadamente inadimplente é garantido o direito de insurgir-se contra a exigência tributária que repute indevida ou a aplicação de restrição administrativa que ponha em risco o livre exercício de sua atividade comercial. Entretanto, **não pode o contribuinte, sob o pálio da livre de iniciativa, adotar prática comercial dirigida à inadimplência contumaz e preordenada para, valendo-se de infundadas impugnações administrativas ou judiciais sobre a exigibilidade da exação, alcançar vantagem competitiva capaz de desequilibrar a concorrência e frustrar o atendimento à função extrafiscal do tributo.** 2. O cancelamento, pela autoridade fiscal, do registro especial para o funcionamento de empresa dedicada à fabricação de cigarros deve atender aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade da medida, sendo precedido: a) da apuração do montante dos débitos tributários não quitados; b) do atendimento ao devido processo legal na aferição da exigibilidade das obrigações tributárias; e c) do exame do cumprimento do devido processo legal para aplicação da sanção. Eventual recurso do sujeito passivo

tributário contra o cancelamento do registro especial de funcionamento da empresa tabagista disporá de efeito suspensivo. 3. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 1º da Lei 9.822/1999, na parte em que conferiu nova redação ao caput e ao inc. II do art. 2º do Decreto-Lei 1.593/1977; e ao § 5º do art. 2º do Decreto 1.593/1977, incluído pela Medida Provisória 2.158-35/2001.” (Tribunal Pleno, DJe-s/n 08-03-2024)

Nesse mesmo sentido, decisão desta Casa na ADI 7.513, sob a relatoria do Ministro Cristiano Zanin, na qual foi reconhecida a constitucionalidade da *“legislação [do Estado de São Paulo] que sujeita o devedor contumaz a regime especial de tributação do ICMS”*, afastando, assim, a invocada tese da configuração da *“sanção política tributária, vedada pela Constituição Federal”*:

“Ementa: Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Regime especial de fiscalização. Devedor contumaz. Ausência de impugnação específica. Inépcia parcial da petição inicial. Sanção política tributária não caracterizada. Ação parcialmente conhecida e, nesta parte, improcedente. I. Caso em exame 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta contra dispositivos da Lei nº 6.374/89 (art. 71) e da Lei Complementar nº 1.320/2018 (arts. 19 e 20), bem como do Decreto nº 45.490/2000 (arts. 488 e 489), todos do Estado de São Paulo, que tratam de regime especial de tributação e fiscalização [...] II. Questão em discussão 3. A questão em discussão consiste em saber se a legislação que sujeita o devedor contumaz a regime especial de tributação do ICMS configura sanção política tributária, vedada pela Constituição Federal à luz dos arts. 1º, IV, 5º, XIII e LIV, e 170, parágrafo único, bem como do princípio da proporcionalidade. III. Razões

de decidir 4. [...] 5. O Supremo Tribunal Federal tem firme entendimento no sentido da inconstitucionalidade da adoção de métodos coercitivos indiretos pelo Estado para compelir o contribuinte inadimplente ao pagamento dos tributos devidos (Súmulas 70, 323 e 547, do STF; Temas 31, 856 e 732 de Repercussão Geral). 6. Não obstante, “não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável” (ADI 173, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 20/3/2009). No mesmo sentido: (ADI 3.952, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Relator(a) p/ Acórdão: Cármen Lúcia, DJe 08/3/2024). 7. **A atuação estatal para coibir práticas empresariais orientadas à inadimplência contumaz é amparada pelos princípios da livre concorrência (art. 170, IV), da capacidade contributiva (art. 145, § 1º) e da isonomia (art. 5º, caput e 150, II), constituindo instrumento legítimo de tutela da ordem econômica e do equilíbrio competitivo no mercado.** IV. Dispositivo 8. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. [...]” (Tribunal Pleno, DJe-s/n PUBLIC 13-04-2026)

Assentada a premissa de que o **texto constitucional**, notadamente os princípios da livre concorrência, da capacidade contributiva e da isonomia, não somente autoriza, mas **impõe o agir estatal voltado a combater práticas empresariais** dissonantes do almejado ambiente de concorrência legítima, **não detecto inconstitucionalidade no art. 13, I, “d”, do Código de Defesa do Contribuinte - LC nº 225/2026.**

O preceito legal atacado implementa **mecanismo de reforço**, inserido no conjunto normativo pensado pelo legislador para **proteger o**

mercado de agentes econômicos que se utilizam da **inadimplência sistemática quanto ao pagamento dos tributos** como vantagem competitiva, prática que prejudica as empresas cumpridoras das suas obrigações.

Corroboram a assertiva Daniel Biagini Brazão Bartkevicius e Francisco Pedro Jucá, em artigo titulado *“Da Tolerância Cultural ao Rigor Normativo: Notas sobre a Repressão ao Sonegador Contumaz no Brasil Contemporâneo”*, consoante fragmento abaixo transcrito:

“O combate ao sonegador contumaz deixou de ser tema periférico para ocupar o centro das preocupações de um Estado que precisa, ao mesmo tempo, financiar direitos e preservar a concorrência leal. A decisão unânime do STF na ADI 4.854/RS deixou um recado claro: o Judiciário não mais tolera a inadimplência estratégica como se fosse simples risco de mercado. Ao reconhecer a constitucionalidade de regimes especiais de fiscalização proporcionais, individualizados e precedidos de devido processo, a Corte sinalizou que a liberdade de iniciativa não é escudo para quem faz do não pagamento de tributos um modelo de negócio.

O PLP nº 125/2022 [origem da LC nº 225/2026] avança na construção de um vocabulário nacional para identificar e tratar o sonegador contumaz, ao positivar elementos materiais (inadimplência substancial, reiterada e injustificada), exigir processo administrativo e calibrar consequências. Seu ponto mais sensível, o reflexo penal que exclui a extinção da punibilidade pelo pagamento tardio, é coerente com a necessidade de romper o incentivo perverso à inadimplência estratégica e, em chave teórica, dialoga com a lógica do Direito Penal do Inimigo: ao criminoso sonegador reincidente não se pode oferecer a mesma resposta destinada ao contribuinte eventual.

A análise de direito comparado reforça essa percepção. O

levantamento conduzido por Flávio Vilela Campos em 38 países mostra que a maioria restringe severamente a extinção da punibilidade pelo simples pagamento posterior, permitindo-a, quando muito, em estágios iniciais do processo. O Brasil, ao admitir a quitação do tributo a qualquer tempo, figura entre os sistemas mais brandos. Ao vedar esse benefício para devedores contumazes, o PLP aproxima a legislação brasileira do padrão internacional, no qual a sanção penal não pode ser neutralizada por mero acerto tardio da dívida.

...

Não é irrelevante notar, por fim, que tanto a decisão do Supremo Tribunal Federal quanto a aprovação do PLP nº 125/2022 no Senado ocorreram por unanimidade, fato raro no cenário jurídico-político brasileiro. A convergência entre Judiciário e Legislativo reforça a percepção de que **o combate ao sonegador contumaz não é apenas uma opção de política pública, mas um consenso institucional: proteger a concorrência leal, assegurar a arrecadação e, em última análise, garantir a efetividade dos direitos fundamentais.**” (Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas/Edições/110 - Ago/Out 2025 - Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas/Doutrina/Da Tolerância Cultural ao Rigor Normativo: Notas sobre a Repressão ao Sonegador Contumaz no Brasil Contemporâneo /Daniel Biagini Brazão Bartkevicius e Francisco Pedro Jucá)

Anoto que o princípio da preservação da empresa deve recair sobre unidades que operam sob a **égide da boa-fé e da lealdade fiscal**, hipótese que não se coaduna com o agir do devedor contumaz, o qual incorpora o não pagamento de tributos, reitero, ao seu modelo de negócios.

A qualificação de devedor contumaz aponta para uma categoria que **atenta contra a própria função social da empresa**, observado que o cumprimento das obrigações tributárias é premissa essencial para a

realização das políticas públicas, bem como para a manutenção da ordem econômica. Consoante ensina Leandro Paulsen:

“Na perspectiva de TEIXEIRA e CALDEIRA, inclusive, ‘a figura do devedor contumaz parece dialogar menos com a preservação de um ambiente competitivo e mais com valores de solidariedade fiscal, justiça distributiva e proteção do financiamento estatal, elementos essenciais ao funcionamento das políticas públicas e à própria legitimidade do sistema tributário’. FISCHER ainda destaca que ‘prejudica, também, a realização de políticas públicas e de direitos fundamentais, como saúde, educação, assistência social...’.” (PAULSEN, Leandro. *Código de Defesa do Contribuinte*: LC 225/2026. 1. ed. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters - Brasil, 2026)

Compreendo inócorrentes, por seu turno, tanto a ventilada exclusão do Judiciário (art. 5º, XXXV, LIV e LV), como a suposta automaticidade na decretação da falência, dado que a aplicação do impedimento legal ao devedor contumaz **exige procedimento administrativo prévio**, no qual sejam respeitados o **contraditório e a ampla defesa**, procedimento consabidamente **sindicável pelo Poder Judiciário**. Confira-se:

“Art. 12 O processo administrativo para identificação do devedor contumaz será iniciado com a prévia notificação do sujeito passivo, de que trata o § 1º do art. 11 desta Lei Complementar, e observará, no mínimo, as seguintes garantias:

I - indicação dos créditos tributários que dão causa ao enquadramento como devedor contumaz;

II - fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato e de prova que justificam a medida; e

III - concessão de prazo de 30 (trinta) dias, contado a partir da data da notificação, para:

a) regularizar a situação dos créditos tributários, por meio do pagamento do montante integral, do parcelamento ou da demonstração de patrimônio conhecido em valor igual ou superior aos créditos tributários que motivaram a sua notificação; ou

b) apresentar defesa com efeito suspensivo, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa em face da notificação prévia de caracterização como devedor contumaz.

§ 1º Caso o sujeito passivo não regularize a sua situação nem apresente defesa no prazo previsto no inciso III do *caput* deste artigo, será declarado revel e caracterizado como devedor contumaz, aplicando-se-lhe, no que couber, as penalidades previstas no art. 13 desta Lei Complementar.

§ 2º O enquadramento como devedor contumaz e as consequentes medidas aplicadas poderão ser reavaliadas por meio de pedido fundamentado de interessado que demonstre a cessação dos motivos que o tenha justificado, inclusive com base em caso fortuito ou de força maior.

§ 3º As confederações sindicais patronais de âmbito nacional poderão impugnar a qualificação de devedor contumaz de seus membros e representados até a prolação de decisão na primeira instância administrativa.

§ 4º A apresentação de defesa de que trata o § 3º deste artigo não torna as entidades referidas partes no processo administrativo para identificação do devedor contumaz nem lhes garante o direito à interposição de recurso.

§ 5º O efeito suspensivo de que trata a alínea “b” do inciso III do *caput* deste artigo não será assegurado no caso de o sujeito passivo incidir em qualquer das seguintes hipóteses:

I - tiver sido constituído como pessoa jurídica utilizada para a prática de fraude, conluio ou sonegação fiscal, inclusive em proveito de terceiras empresas;

II - tiver participado, segundo evidências, de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de créditos fiscais, inclusive por meio de emissão de documentos fiscais que relatem operações fictícias ou cessão de créditos inexistentes ou de terceiros;

III - utilizar como insumo, produzir, comercializar ou armazenar mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou objeto de contrabando ou descaminho;

IV - for fraudulentamente constituída, gerida, dirigida ou administrada por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas;

V - inexistir, de fato, no local em que declara ter o seu domicílio fiscal; ou

VI - no caso de pessoa física, seja na condição de contribuinte ou corresponsável, deliberadamente ocultar bens, receitas ou direitos, inclusive por parte de pessoa jurídica da qual seja sócia, acionista ou administradora de forma ostensiva ou oculta.

§ 6º O sujeito passivo declarado devedor contumaz que incidir nas hipóteses do § 5º deste artigo poderá ter sua inscrição baixada no cadastro de contribuintes da respectiva administração tributária, nos termos do art. 81-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

§ 7º A sanção de que trata o § 6º deste artigo:

I - deverá ser precedida de notificação do sujeito passivo, que terá o prazo de 30 (trinta) dias para manifestação ou regularização das pendências; e

II - não dispensa o sujeito passivo do cumprimento das demais obrigações, inclusive acessórias, nem dispensa a aplicação de outras medidas que visem a acelerar a tramitação de processos administrativos tributários, garantir o recebimento dos créditos tributários ou assegurar a reparação de danos econômicos, sociais ou concorrenciais.

§ 8º O processo administrativo de que trata este artigo poderá abranger vários devedores relacionados entre si, assegurada a análise individualizada do preenchimento dos requisitos previstos nesta Seção.

§ 9º As disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), aplicam-se subsidiariamente ao processo de que trata este artigo.”

É dizer, o mecanismo preconizado pelo art. 13, I, “d”, da LC nº 225/2026 **não traduz sanção política**, tratando-se de **restrição legítima e proporcional**, dirigida ao enfrentamento de estruturas empresariais que depositam na inadimplência tributária o seu *modus operandi* para a obtenção de vantagem concorrencial.

O Supremo Tribunal Federal, na presente quadra, tem reconhecido a legitimidade da adoção pelo Poder Público de medidas extrajudiciais contra o devedor de tributos, desde que sejam **proporcionais e razoáveis** e **não restrinjam injustificadamente direitos fundamentais** do contribuinte. Ao exame da ADI 5.135, em que Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, assim decidiu o Plenário desta Casa:

“Ementa: Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. 1. [...] 3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. **Somente pode ser considerada**

“sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs. 3.1. Em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes. De um lado, **inexiste afronta ao devido processo legal**, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto **não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário** para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício. 3.2. Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado **não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada**, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. **A medida é necessária**, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e **mais eficiente para a arrecadação tributária** em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). **A medida é proporcional** em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são

compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: **(i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.** 4. Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. [...] 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Fixação da seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.” (Tribunal Pleno, DJe-022 PUBLIC 07-02-2018)

Eduardo de Paiva Gomes sustenta que a decisão proferida na ADI 5.135 contempla *“elementos importantes para verificação da legitimidade de medidas extrajudiciais utilizadas pelo Fisco nas situações de inadimplência do contribuinte”*. Sob a moldura do referido julgamento, registra o autor que *“que o conceito de sanção política demanda, em síntese, a real presença das seguintes características na específica situação fática vinculada ao caso concreto objeto de análise: (i) efetiva inviabilização ou grave restrição à atividade empresarial do contribuinte; (ii) violação ao devido processo legal pela impossibilidade de se discutir judicialmente a legitimidade do crédito tributário ou da própria medida extrajudicial; e (iii) transgressão ao princípio da proporcionalidade”*. (GOMES, Eduardo de Paiva. *O conceito de sanção política delineado pela jurisprudência do STF: uma análise crítica do instituto da averbação pré-executória previsto no artigo 20-B da lei 10.522/2002 e o entendimento fixado nas ADIs 5881, 5886, 5890, 5925, 5931 e 5932*. In: *Inovações na Cobrança do Crédito Tributário* - Ed. 2022, Cap. 4. Coord.

ARAUJO, Juliana Furtado Costa, CONRADO, Paulo Cesar)

Observo que a **aplicação** do art. 13, I, “d”, do Código de Defesa do Contribuinte **não se opera de forma ampla e genérica**, de modo que somente poderá alcançar - por força da exigência do preenchimento dos requisitos legais que configuram o devedor contumaz - universo extremamente **reduzido** de contribuintes.

Ratifica essa assertiva a manifestação do Advogado-Geral da União, no ponto em que destaca a **excepcionalidade da aplicação da medida** em apreço - *“o universo de sujeitos passivos possivelmente impactados pela legislação corresponde a aproximadamente 0,081% do total de devedores inscritos em dívida ativa”*, *verbis*:

“A seletividade reforça a constitucionalidade da medida, atingindo apenas casos extremos de evasão que oneram adimplentes e distorcem o mercado. Nesse sentido, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na Nota Informativa SEI nº 731/2026/MF, pontua que

o universo de sujeitos passivos possivelmente impactados pela legislação corresponde a aproximadamente 0,081% do total de devedores inscritos em dívida ativa. Com efeito, mesmo por uma análise mais abrangente, é possível verificar o caráter excepcional da conceituação estabelecida pela Lei Complementar nº 225/2026, que se restringe a um quantitativo bastante reduzido de sujeitos passivos. (Grifou-se)”

Reafirmo, assim, que o dispositivo atacado **não contempla restrição passível de ser** imposta de forma **indistinta** a todo e qualquer contribuinte em débito com o fisco. Trata-se de medida jurídica excepcional, **direcionada** especificamente **à figura jurídica do devedor** que preencha todos os requisitos legais necessários à qualificação de **contumaz**.

Colho trecho do **parecer do Procurador-Geral da República** que bem sintetiza os aspectos até aqui examinados, bem como ratifica a conclusão ora adotada no sentido da constitucionalidade do art. 13, I, “d”, da LC nº 225/2026:

“Na espécie, o art. 13, I, “d”, da Lei Complementar n. 225/2026 e a Portaria Conjunta RFB/PGFN/MF n. 6/2026 ajustam-se a esses parâmetros. A restrição ao acesso à recuperação judicial condiciona-se à prévia qualificação do contribuinte como **devedor contumaz**, mediante **processo** administrativo que assegura **contraditório e ampla defesa**, com base em critérios **objetivos** de **inadimplência relevante, reiterada e injustificada**.

Não se trata de sanção política, mas de medida regulatória voltada à **preservação do ambiente concorrencial** e à **repressão de modelos de negócio fundados na inadimplência estrutural**. [...]

Não se verifica afronta à livre iniciativa ou à função social da empresa. A recuperação judicial destina-se à preservação de **atividade econômica viável e exercida de boa-fé**. A exclusão de agentes que se valem da inadimplência sistemática como vantagem competitiva harmoniza-se com a própria lógica do sistema, que já condiciona a fruição do benefício à regularidade fiscal em determinados momentos do procedimento.

Além disso, não prospera a alegação de violação da **inafastabilidade da jurisdição** e do **devido processo legal**. A qualificação do devedor contumaz permanece sujeita ao controle judicial, e a eventual convolação da recuperação em falência depende de provocação da Fazenda Pública e de decisão do juízo competente, não sendo a medida automática.”

À luz dos valores constitucionais que informam a ordem econômica

ADI 7943 / DF

delineada pela Lei Maior, reconheço legítima a atuação regulatória estatal e **não verifico inconstitucionalidade** no art. 13, I, “d”, da Lei Complementar nº 225/2026.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido.
É como voto.