



**PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO, DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 2022**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 2022

Institui o Código de Defesa do Contribuinte.

Autor: SENADO FEDERAL – RODRIGO
PACHECO

Relator: Deputado ANTONIO CARLOS
RODRIGUES

I – RELATÓRIO

O presente Parecer tem por objeto o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 125, de 2022, oriundo do Senado Federal, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, que estabelece normas gerais para o aperfeiçoamento e a modernização da relação jurídica entre o sujeito passivo e a administração tributária. A Proposição visa, primordialmente, instituir o regime jurídico do devedor contumaz e detalhar conjunto de regras para ampliar os mecanismos de *compliance* tributária no Brasil, abrangendo direitos, garantias, deveres e procedimentos fiscais.

O PLP nº 125/2022 é uma iniciativa abrangente, organizada em cinco Capítulos, cujos principais eixos temáticos são resumidos a seguir.

1. Normas Fundamentais e Código de Conduta (Capítulos I e II)

O texto estabelece que a Lei Complementar fixa normas gerais de observância obrigatória por todos os entes federativos (art. 2º). Define, no art. 3º, que a Administração Tributária deve atuar segundo os princípios da segurança jurídica, boa-fé e redução da litigiosidade, presumindo a boa-fé do contribuinte.





O art. 4º lista os direitos do contribuinte (receber comunicações claras, ter vista dos autos e resguardo do sigilo, entre outros) e o art. 5º, os deveres (agir com diligência, prestar informações quando solicitado, cooperar e ter boa-fé). O art. 6º prioriza a resolução cooperativa de controvérsias e, quando possível, coletiva de controvérsias, enquanto o art. 7º obriga disponibilização das informações relevantes para os contribuintes.

III) 2. Regime de Devedor Contumaz e Contribuintes Cooperativos (Capítulo

Este Capítulo institui os regimes de conformidade e repressão:

- **Contribuintes Bons Pagadores e Cooperativos:** Previsão de benefícios como canais de atendimento simplificados, flexibilização de garantias e priorização na análise de processos para contribuintes com histórico de conformidade no art. 8º.
- **Devedor Contumaz:** O art. 11 define o devedor contumaz pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada. O art. 12 regula o processo administrativo, prevendo a supressão do efeito suspensivo da defesa em casos de fraude estrutural e a baixa cadastral. O art. 13 lista as medidas restritivas, incluindo impedimento de fruição de benefícios fiscais, proibição de licitar e a vedação à propositura ou prosseguimento de recuperação judicial. O art. 15 regula como o sujeito passivo deixará de ser caracterizado como devedor contumaz.

3. Programas de Conformidade e Selos (Capítulo IV)

São instituídos programas federais de adesão voluntária e classificação de contribuintes, visando o relacionamento cooperativo com o fisco:





- Confia (arts. 19 a 29): Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal, focado em grandes contribuintes.
- Sintonia (arts. 30 a 32): Programa de Estímulo à Conformidade Tributária, que classifica contribuintes e concede prioridades e facilidades de autorregularização.
- Programa OEA (arts. 33 a 39): Programa Operador Econômico Autorizado fortalece a segurança aduaneira, simplificando procedimentos aduaneiros e facilitando o comércio exterior.

A concessão dos Selos de Conformidade Tributária e Aduaneira (SCTA) compreendem adesão aos Programas Confia, Sintonia ou OEA, gerando benefícios como o bônus de adimplência fiscal (desconto na CSLL) nos dois primeiros casos.

4. Disposições Finais e Alterações na Legislação (Capítulo V)

O Projeto promove alterações em diversas leis para reforçar o combate à contumácia na sonegação fiscal, compreendendo a inclusão do devedor contumaz no Cadastro Informativo (Cadin); alterações no Código Penal para vedar a extinção da punibilidade para crimes de apropriação indébita previdenciária e sonegação de contribuição previdenciária nos casos de agentes declarados devedores contumazes; e vedações de acesso a parcelamentos especiais e benefícios penais a este grupo de contribuintes.

O PLP nº 125/2022 tramita em Regime de Urgência (art. 155 do RICD) e foi distribuído para análise de mérito nas Comissões de Desenvolvimento Econômico (CDE), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

É o nosso Relatório.





II – VOTO DO RELATOR

II.1. Adequação orçamentária e financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, além de outras normas pertinentes à receita e despesa públicas, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

O PLP nº 125, de 2022, tem por escopo aprimorar a relação entre contribuintes e a administração tributária. Nesse contexto, o projeto prevê a concessão de alguns benefícios como descontos em tributos, reduções de multas e juros, diferimentos e priorizações de créditos.

Tais incentivos poderiam caracterizar renúncia de receita, tal como previsto no art. 14, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém, considerando o conjunto de inovações constantes da proposição, verifica-se que os benefícios pontuais concedidos buscam tornar a administração tributária mais eficiente, com efeitos finais positivos sobre a arrecadação.

Em face do exposto, a Proposição pode ser considerada adequada do ponto de visto orçamentário e financeiro do PLP 125, de 2022.





II.2. Constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 125, de 2022.

A proposição atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos arts. 24, inciso I, 48 e 61, todos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

Com relação à juridicidade, o projeto revela-se adequado. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

II.3. Mérito

O PLP nº 125/2022 apresenta uma abordagem abrangente e fundamental para o aprimoramento do Sistema Tributário Nacional, com implicações diretas na competitividade e no desenvolvimento econômico do País.

A principal contribuição do Projeto reside na instituição do regime do devedor contumaz e na promoção da isonomia concorrencial. Ao estabelecer critérios precisos para segregar a inadimplência eventual daquela que é sistemática e fraudulenta, o PLP ataca a concorrência desleal. Empresas que utilizam o não pagamento de tributos como uma vantagem competitiva ilícita distorcem o mercado e prejudicam o investimento produtivo. A imposição de medidas restritivas (art. 13), como a vedação à participação em licitações e a restrição ao acesso a benefícios fiscais, protege o empresário adimplente, garantindo que o mercado seja regido por regras fiscais equitativas.





A ação do devedor contumaz é, mais do que tudo, um problema de distorção da concorrência que deve ser considerada como um meio e não um fim em si próprio para uma economia mais eficiente. Ter mais ofertantes e, portanto, mais concorrência, não resultará em mais eficiência se os agentes adicionais no mercado sobreviverem às custas de sonegação fiscal. O relevante é defender a concorrência baseada em seus méritos e não concorrentes que sobrevivem e crescem apenas porque descumprem suas obrigações tributárias.

Se o processo de concorrência for fraudado no sentido em que não são as empresas mais eficientes que ganham participação de mercado, mas sim as que mais sonegam, a economia do País se torna menos e não mais eficiente. A vantagem competitiva espúria do “devedor contumaz”, portanto, constitui enorme desserviço à eficiência do sistema econômico.

Adicionalmente, o projeto busca reduzir o Custo Brasil associado à litigiosidade e à incerteza jurídica por meio dos Programas de Conformidade Fiscal e Aduaneira (Capítulo IV). Os programas Confia e Sintonia visam a construção de uma relação cooperativa e transparente, o que, por sua vez, reduz a incerteza jurídica e o custo de *compliance* para empresas com alto grau de conformidade. A previsão de mecanismos como a autorregularização (art. 24 e art. 32) permite que os contribuintes corrijam falhas antes da lavratura do auto de infração, evitando multas onerosas e longos litígios, o que resulta em uma arrecadação mais eficiente e previsível para o Estado.

O Projeto também oferece incentivos econômicos diretos. A instituição dos Selos de Conformidade (SCTA), no art. 40, e o bônus de adimplência fiscal (desconto na CSLL), no art. 41, representam uma forma de redução da carga tributária sobre o contribuinte de boa-fé, liberando capital para investimento, inovação e geração de empregos.

Ao elencar os Direitos Fundamentais do Contribuinte (Capítulo II), a proposta fortalece a segurança jurídica, essencial para a tomada de decisões de investimento no país. A previsão no art. 25 de que o contribuinte poderá reconhecer débitos e apresentar plano de regularização em até 120 dias, no âmbito do Confia,





demonstra a intenção de viabilizar a solução de controvérsias antes que se tornem litígios mais complexos.

A recorrência dos regimes de recuperação fiscais, os Refis, constituem um sintoma evidente das disfuncionalidades da relação entre o fisco e o contribuinte. Nesse contexto, podemos afirmar que a proposição busca transformar o que seria atualmente um jogo não cooperativo entre a autoridade tributária e aduaneira e o contribuinte em um jogo cooperativo em que se introduzem incentivos adequados para o cumprimento das obrigações fiscais. Constitui, acima de tudo, uma mudança em que se deixa de considerar a relação entre contribuinte e fisco como um jogo soma zero.

Em suma, o PLP 125/2022 contribui para o desenvolvimento econômico ao premiar a boa-fé, aumentar a justiça concorrencial e reduzir os custos transacionais no ambiente de negócios brasileiro.

Sob a ótica da Comissão de Finanças e Tributação, o Projeto aborda diretamente os desafios da conformidade fiscal, da arrecadação e da segurança jurídica, elementos essenciais para a saúde financeira do Estado.

Uma abordagem bifocal é preconizada no âmbito da Proposição. Primeiramente, ela aprimora o combate à evasão estrutural ao instituir o regime do devedor contumaz. O estabelecimento de critérios objetivos e cumulativos (inadimplência substancial, reiterada e injustificada, conforme o art. 11) é fundamental para diferenciar o devedor sistemático, que utiliza a dívida como modelo de negócio, do contribuinte em dificuldade financeira. Essa distinção visa coibir a concorrência desleal e garantir a equidade fiscal, onde todos os entes federativos possuem instrumentos efetivos para a recuperação de grandes passivos.

Ademais, o PLP introduz uma cultura de cooperação fiscal, que é um marco na modernização administrativa. Os programas Confia, Sintonia e Programa OEA incentivam a autorregularização e a transparência.

O Confia (art. 19), de adesão voluntária para grandes contribuintes, tem foco na prevenção do litígio por meio do diálogo prévio e da revelação voluntária de atos com relevância fiscal. Isso gera previsibilidade para o Fisco e para o





contribuinte, diminuindo o dispêndio de recursos públicos com fiscalização e contencioso.

O Sintonia (art. 30) e os Selos de Conformidade (art. 40) oferecem benefícios tangíveis, como o bônus de adimplência fiscal com desconto na CSLL, a prioridade em restituições e as facilidades na renovação de certidões. Tais incentivos financeiros e processuais atuam como estímulos positivos, recompensando o bom pagador e induzindo a um maior grau de conformidade voluntária.

A permissão para que os contribuintes reconheçam débitos e apresentem um plano de regularização (art. 25), com prazos definidos (como os 120 dias no Confia), é uma inovação importante. Essa abordagem, que prioriza o diálogo sobre a coerção imediata, evita o prolongamento de litígios desnecessários, resultando em uma arrecadação mais célere e segura para o erário público, além de reforçar o princípio da segurança jurídica ao oferecer caminhos claros para a solução de pendências. Desta forma, o PLP nº 125/2022 representa passo decisivo para a modernização da gestão fiscal brasileira, equilibrando a repressão à fraude com o fomento à conformidade cooperativa.

Cabe destacar ainda que o texto demonstra coerência com os preceitos constitucionais, buscando o equilíbrio entre os interesses do Estado e dos contribuintes, respeitando os princípios da legalidade, da isonomia e da segurança jurídica.

A restrição de direitos, como a supressão do efeito suspensivo da defesa (Art. 12, § 5º) em casos de fraude estrutural, e a previsão de baixa de ofício da inscrição cadastral (Art. 12, § 6º), são consideradas medidas válidas, pois recaem sobre condutas que configuram abuso de direito e visam proteger a ordem econômica, não se confundindo com as sanções políticas vedadas pelo Supremo Tribunal Federal, que proíbem a coerção para a simples cobrança de débito.

Os diversos dispositivos do Projeto garantem o devido processo legal e a ampla defesa em todo o procedimento administrativo. Portanto, considerando o mérito das propostas e sua consonância com os princípios





fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro. Ressaltamos a importância desta iniciativa para o fortalecimento da segurança jurídica e para a promoção de um sistema tributário mais justo, transparente e eficiente.

II.4. Conclusão do Voto

Ante o exposto, no âmbito da **Comissão de Desenvolvimento Econômico**, somos **pela aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 125, de 2022.

No âmbito da **Comissão de Finanças e Tributação**, somos **pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária** do Projeto de Lei Complementar nº 125, de 2022, e, no mérito, **pela sua aprovação**.

Na **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**, somos **pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei Complementar nº 125, de 2022, e, no mérito, **pela aprovação** do referido Projeto de Lei Complementar.

É o nosso Voto.

Sala das Sessões, em de de 2025.

ANTONIO CARLOS RODRIGUES
Relator
Deputado Federal - PL/SP



* C D 2 5 1 2 7 0 8 4 0 3 0 0 *

