

O PL do ‘Devedor Contumaz’ e sua aplicação no universo aduaneiro

16/12/2025

No último dia 9, com a anuência do texto pela Câmara dos Deputados, foi aprovado no Congresso o PLP 125/2022, mais conhecido como o “PL do Devedor Contumaz”, que seguiu para a sanção da Presidência da República.

Embora o projeto tenha ficado conhecido por suas disposições relacionadas a identificação e tratamento dos chamados devedores contumazes — empresas que usam a inadimplência fiscal como estratégia de negócio e deixam de pagar tributos de forma reiterada e sem justificativa — o texto endereça muito mais do que isso. Trata-se de projeto que institui o Código de Defesa do Contribuinte, por meio do qual *“estabelece normas gerais relativas aos direitos, às garantias, aos deveres e aos procedimentos aplicáveis à relação jurídica do sujeito passivo, contribuinte ou responsável, com a administração tributária”* [1].

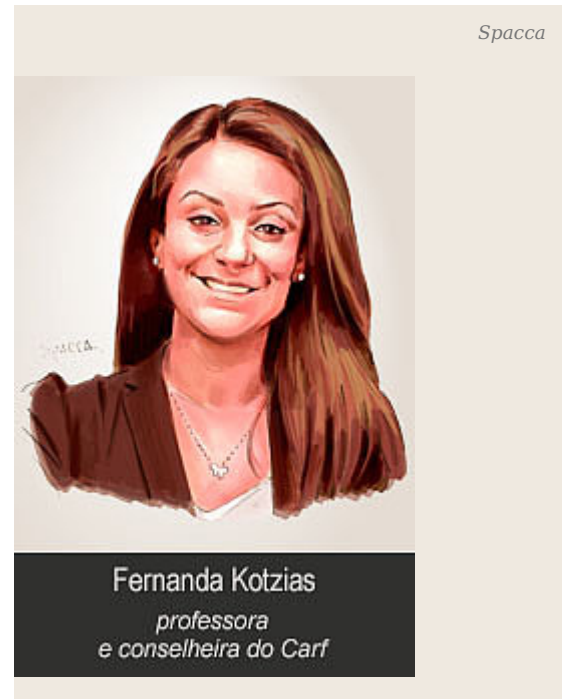
Embora a linguagem utilizada não se atente de forma adequada ao universo aduaneiro e adote como racional padrão a relação entre o “contribuinte” e a “administração tributária”, é inegável sua aplicação à relação Aduana-intervenientes.

Devedor contumaz

Um dos principais pontos da nova lei é trazer conceitos claros e mecanismos de diferenciação entre o se chama de “contribuintes bons pagadores e cooperativos na aplicação da legislação tributária” e o devedor contumaz.

Embora a definição do que seriam os bons contribuintes não é explorada de maneira direta, deixando-se para regulamentação posterior esta tarefa, o texto legislativo prevê a criação de cadastros positivos, de forma não apenas a identificar esses contribuintes, mas garantir a eles benefícios como: (i) acesso a canais de atendimento simplificados para orientação e regularização; (ii) a flexibilização das regras para aceitação ou para substituição de garantias por outras menos gravosas; e (iii) a priorização na análise de processos administrativos, em especial os que envolvem a possibilidade de devolução de créditos ao contribuinte.

Fora esses aspectos e potenciais benefícios gerais, o PLP também se ocupa em estabelecer um marco legal para os programas de conformidade tributária e aduaneira já lançados no âmbito



da Receita Federal: o Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal (Confia); Programa de Estímulo à Conformidade Tributária (Sintonia); e Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (Programa OEA). [2]

Se, por um lado, os contornos dos bons contribuintes não parecem ter sido exaustivamente explorados ou definidos nesta lei, ao seu oposto é dada minuciosa atenção – não à toa o projeto foi apelidado de “PL do Devedor Contumaz”, entendido aqui como *“o sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributos”*.

O objetivo do projeto é tornar mais rígidas as regras para os contribuintes que usam a inadimplência fiscal como estratégia de negócio, ou seja, que agem com intenção fraudatória, em clara concorrência desleal com os que cumprem as obrigações fiscais.

Dentre os dispositivos de destaque, tem-se a determinação de critérios objetivos para essa caracterização. Em âmbito federal, é o contribuinte com dívida injustificada, superior a R\$ 15 milhões e correspondente a mais de 100% do seu patrimônio conhecido. Em âmbito estadual e municipal, o texto considera como devedor contumaz quem tem dívidas com os fiscos de forma reiterada (por pelo menos quatro períodos de apuração consecutivos ou seis alternados no prazo de 12 meses) e injustificada.

Os valores para a caracterização desse devedor com relação aos fiscos estaduais e municipais deverão ser previstos em legislação própria para esse fim. Todavia, caso ou enquanto isso não ocorra, poderá ser aplicada a mesma regra da esfera federal.

Outro ponto relevante é que a identificação do devedor contumaz dependerá de processo administrativo próprio, de modo a garantir não apenas a chance prévia de regularização, como também de respeitar a ampla defesa e o contraditório dos contribuintes. Esta, a nosso ver, é questão de elevada relevância, visto que, até então, todos os controles e perfis de risco eram conduzidos de forma sigilosa pela Receita, ainda que sob justificativas aparentemente legítimas. Ainda assim, a possibilidade de discussão transparente e com previsão expressa de contraditório e da necessidade de que o contexto fático das dívidas seja considerada certamente contribuiu para a tão almejada segurança jurídica.

Diretrizes consagradas pela PLP 125/2022

No início do texto do PLP são dispostas as “normas fundamentais da relação tributária” — conjunto de 5 artigos que justificam o nome de Código de Defesa do Contribuinte.

Dentre as diretrizes consagradas sobre a atuação da administração tributária, merecem destaque as seguintes: (i) facilitar e auxiliar o cumprimento das obrigações tributárias do sujeito passivo; (ii) facilitar e auxiliar o cumprimento das obrigações tributárias do sujeito passivo; (iii) a dotar medidas de transparência e participação dos contribuintes na elaboração e no contínuo aprimoramento da legislação tributária; (iv) informar ao contribuinte, de modo claro, a condição de inadimplência, de atraso de pagamento, de divergência ou de inconsistência, acompanhada da orientação necessária para a regularização; (v) possibilitar ao sujeito passivo autorregularizar o pagamento dos tributos e das obrigações acessórias antes da



lavratura do auto de infração; (vi) adequar meios e fins que imponham menor onerosidade aos contribuintes; e (vii) reduzir a litigiosidade.

Na visão da Receita Federal, a publicação dessas e de outras diretrizes é essencial para que a atual mudança cultural e de atuação da entidade possa continuar. Isto porque, segundo muitos auditores, o atual modelo legal não permite que a flexibilização de autuações e busca de soluções alternativas, sendo a punição a única alternativa legalmente prevista.

Embora concordemos que a modernização da legislação e a clara previsão de regras e orientações em prol da redução da litigiosidade e da promoção da cooperação sejam iniciativas relevantes e altamente desejáveis, ainda parecem subsistir dúvidas quanto a efetividade e autoaplicação do PLP 125/2022 assim que sancionado pela Presidência da República.

Isto porque, como já vimos e discutimos diversas vezes, já existem no ordenamento jurídico, principalmente no que tange a matéria aduaneira, diversas previsões advindas de tratados internacionais, com status de lei ordinária, e que são negligenciadas pela Administração em sua atuação e na condução e julgamento dos processos administrativos sob a justificativa de que são genéricas e meramente principiológicas, padecendo de subsídio concreto e de regulamentação para que tenham efetiva aplicação em casos práticos.

Assim, compartilhamos do entusiasmo da Receita com o final da tramitação do projeto, mas nos parece pertinente frisar essas preocupações, com o intuito de garantir que este não cai na mesma armadilha de relevantes iniciativas anteriores.

PLP como ponto de virada na relação Aduana-intervenientes?

Tratando especificamente do universo aduaneiro, a primeira impressão a ser registrada é de que os relatores do projeto parecem ter se olvidaram por completo de que a Receita transita por dois universos que, embora possuam um centro comum, são bastante diversos em termos de conceitos, relações e tratamentos jurídicos.

Com exceção dos arts. 33 a 39, que tratam especificamente do Programa OEA, o texto é completamente silente quanto ao direito aduaneiro, os papéis e atuação da Aduana e ao fato de que o sujeito passivo da relação aduaneira sequer é chamado de contribuinte.

Essa situação é vista pelos especialistas como um retrocesso. Afinal, depois de décadas de discussão em prol da emancipação do Direito Aduaneiro, da confirmação de que se trata de um contexto específico e diferenciado e que merece tratamento e análise individualizada — inclusive em termos de processo administrativo, razão para a criação de turmas especializadas no Carf — e, inclusive, do ano de 2025 ter sido considerado, por muitos especialistas da própria Aduana, como momento do “despertar” do Direito Aduaneiro no Brasil, é frustrante ter que retornar a um lugar em que será necessário utilizar regras tributárias de forma “análoga” para garantir um tratamento mais transparente e adequado ao controle e fiscalização das operações de comércio exterior.

Apesar disso, na semana passada (11/12) a OAB/SC realizou o evento “A Nova Aduana Brasileira”, que contou com a presença dos auditores fiscais Mário de Marco, subsecretário-

adjunto da Administração Aduaneira (Suana) e Felipe Mendes, coordenador-geral da Administração Aduaneira (Coana).

Durante o debate, ambos foram vocais ao enfatizar a relevância da aprovação do PLP para o futuro da Aduana e para o processo de modernização e transição a um modelo mais cooperativo já em curso.

Neste mesmo sentido, afirmaram que a visão de futuro da Aduana brasileira é de cooperação, favorecendo mecanismos de autorregulização e redução da litigiosidade, deixando o caráter punitivo e opressivo para os fraudadores.

Embora não seja uma questão clara no PLP, Mário de Marco ressaltou que o texto legal deve ser visto como um ponto de virada para as relações Aduana-intervenientes na medida em que permitirá a diferenciação de erros e fraudes e, conseqüentemente, abrirá espaço para tratamentos adequados ao tipo de infração e características do sujeito por trás destas.

Próximos passos

Conforme indicado, o PLP 125/2022 já se encontra aprovado no Congresso e segue agora para a sanção presidencial, o que se espera que ocorra em breve.

Em que pese a tramitação lenta do projeto quando submetido inicialmente ao processo legislativo, a Receita demonstra bastante otimismo com relação a celeridade dos próximos passos e da efetiva aprovação pela Presidência da República.

O fator chave para essa mudança na velocidade de tramitação e na priorização do tema este ano advém das fraudes descobertas no âmbito da operação carbono oculto e na repercussão social do tema.

Essa grande operação, movida em conjunto por Receita, Polícia Federal e o Ministério Público Federal desarticulou esquema bilionário de fraude, sonegação fiscal e lavagem de dinheiro no setor de combustíveis, liderado por organizações criminosas, usando postos adulterados, empresas de fachada, e fundos de investimento para lavar dinheiro e ocultar os beneficiários finais, envolvendo fraudes em postos e usinas. Na mesma linha, a Receita deflagrou posteriormente a operação cadeia de carbono, voltada à apuração da regularidade da importação e comercialização de combustíveis.

Considerações finais

O PLP 125/2022 é, sem dúvidas, uma iniciativa relevante em prol de um ambiente de negócios mais sustentável e, principalmente, da segurança jurídica. Sua aprovação reflete uma mudança cultural há muito esperada com relação à visão e à atuação da Administração Aduaneira e Tributária.

Não obstante sua relevância e potenciais benefícios, este não é um texto perfeito e sequer aborda todos os principais temas relacionados à segurança e à estabilidade das relações Receita e contribuintes/intervenientes.

Vemos com bons olhos a introdução de conceitos há muito utilizados no exterior, como a visão de “*shared responsibility*” e “*informed compliance*” [3] que se encontram na base do modelo aduaneiro inaugurado pelo *Customs Modernization Act (Mod Act)* of 1993 nos Estados Unidos.

Afinal, o famigerado meme “RFB, quanto eu devo?” que ilustra o ciclo vicioso entre o Fisco (afirmando que sabe da existência de débitos tributários) e o contribuinte (ansioso solicitando, sem sucesso, esclarecimentos e instruções), já perdeu a graça.

Em um cenário que a Receita detém tecnologia da informação e acesso suficiente para simplificar, cooperar e orientar de forma decisiva os sujeitos passivos e prezar, assim, pelo cumprimento das regras e obrigações de forma satisfatória, continuar discutindo meros erros e multas de 1% parece algo completamente atrasado e inaceitável.

Assim, nos resta torcer pela rápida sanção do PLP 125/2022 e que este, de fato, inaugure uma nova era não apenas na relação Receita-contribuinte mas, principalmente, entre Aduana e intervenientes do comércio exterior.

[1] Conforme dispõe o art. 1º do PLP 125/2022.

[2] O desenvolvimento dos programas de conformidade pela RFB já foi objeto de [artigo publicado pelo colega Fernando Pieri](#) na coluna do dia 21/01/25.

[3] Já tratamos destes preceitos e sua relevância no artigo “[Chegou o momento de um Código Aduaneiro?](#)”, publicado em parceria com Renata Sucupira em 01/04/2024.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-16/o-pl-do-devedor-contumaz-e-sua-aplicacao-no-universo-aduaneiro/>