

O NOVO REGIME JURÍDICO DO DEVEDOR CONTUMAZ NO DIREITO BRASILEIRO: ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 225/2026

Leonardo Máximo Barbosa¹

I. INTRODUÇÃO.

A inadimplência tributária sistemática constitui um dos mais graves problemas enfrentados pela Administração Fiscal brasileira, com impactos que transcendem o âmbito meramente arrecadatário. Com efeito, o devedor contumaz gera graves distorções no ambiente concorrencial, colocando em desvantagem competitiva empresas que cumprem regularmente suas obrigações tributárias.

Segundo dados divulgados pela Receita Federal², aproximadamente 1.000 empresas são consideradas devedoras contumazes, acumulando dívida aproximada de R\$ 240.000.000.000,00 (duzentos e quarenta bilhões de reais). Esse montante evidencia tanto a necessidade de instrumentos eficazes de cobrança, como também mecanismos que inibam a reiteração da inadimplência fiscal e protejam o ambiente de negócios.

Nesse contexto, a própria jurisprudência passou a reconhecer que determinadas hipóteses de inadimplemento reiterado podem extrapolar a esfera meramente administrativa. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as implicações penais da conduta, fixou a tese de que *“o contribuinte que deixa de recolher, de forma contumaz e com dolo de apropriação, o ICMS cobrado do adquirente da mercadoria ou serviço incide no tipo penal do art. 2º, II, da Lei nº 8.137/1990”*³.

O precedente evidencia que a inadimplência quando revestida de sistematicidade e dolo de apropriação, não se reduz a mero inadimplemento, podendo configurar ilícito penal, em razão da gravidade dos seus efeitos sobre a ordem tributária e concorrencial.

¹ Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas. Especialista em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia Geral da União. Procurador do Estado de Alagoas. Ex-Advogado da União.

² JOTA. Bilhões em prejuízo: devedores contumazes ameaçam o setor de combustíveis. JOTA, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/joule/bilhoes-em-prejuizo-devedores-contumazes-ameacam-o-setor-de-combustiveis>. Acesso em: 14 fev. 2026

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 163.334/SC*, Rel. Ministro Roberto Barroso, Plenário, julgado em 18 dez. 2019, DJe 12 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344963121&ext=.pdf>

Diante da relevância do cenário, a edição da Lei Complementar nº 225/2026 representa um marco no ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer, de forma inédita, normas gerais sobre o instituto do devedor contumaz, aplicáveis a todos os entes da federação. É fundamental perceber que o tratamento específico aos devedores contumazes possui base constitucional nos princípios da eficiência, da capacidade contributiva, da proteção à livre concorrência, além de ser um importante instrumento da tributação para prevenir desequilíbrios da concorrência⁴.

Não se pode perder de vista que até a edição do diploma legal, a figura do devedor contumaz era tratada pelos entes de forma fragmentada e assistemática, sem uma definição uniforme sobre os critérios de enquadramento, os procedimentos a serem observados para sua declaração e as consequências jurídicas decorrentes dessa qualificação.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar a nova legislação, contribuindo para a compreensão do novo regime jurídico.

II. OS REQUISITOS PARA CONFIGURAÇÃO DO DEVEDOR COMO CONTUMAZ.

Um dos pontos centrais da nova legislação é a definição de quem pode ser considerado devedor contumaz. Com efeito, o diploma legal estabelece que o enquadramento não ocorre de maneira automática, pelo simples fato de existirem débitos. A inadimplência deve ser marcada por três características: ser substancial, reiterada e injustificada. O legislador buscou conferir objetividade na definição, permitindo, inclusive, que a definição alcance partes relacionadas nos termos do art. 11, § 7º e 8º da Lei Complementar nº 225/2026.

O primeiro requisito, a substancialidade, refere-se ao montante da dívida tributária, que deve ser significativa, indicando situação de gravidade.

Para a União, a legislação definiu como valor substancial R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais). Além disso, a dívida deve superar o patrimônio conhecido do devedor, conforme último balanço patrimonial. Se o devedor possuir patrimônio capaz de cobrir a dívida, não poderá ser enquadrado como devedor contumaz, independentemente do valor do débito, evitando que empresas viáveis sejam alcançadas pela legislação.

Para Estados, Distrito Federal e Municípios, em respeito ao pacto federativo, o legislador concedeu o prazo de 1 (um) ano, contado da entrada em vigor da lei, para que definam seus próprios valores. Caso os entes não editem suas normas dentro desse prazo, aplicar-se-á o critério federal, conforme dispõe o artigo 11, § 4º, da Lei Complementar.

⁴ CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O devedor contumaz no Direito Tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 49.

O segundo requisito é a reiteração, que caracteriza a habitualidade no descumprimento das obrigações tributárias. Trata-se do devedor que de forma persistente deixa de honrar seus compromissos fiscais, evidenciando um padrão comportamental voltado à inadimplência.

Para os fins legais, a reiteração estará configurada com a manutenção de créditos tributários em situação irregular em, pelo menos, 4 (quatro) períodos de apuração consecutivos ou, alternativamente, em 6 (seis) períodos de apuração alternados, ambos dentro do prazo de 12 (doze) meses. Essa dupla previsão permite capturar tanto o devedor que mantém inadimplência contínua, quanto aquele que de forma intermitente, mas frequente, deixa de cumprir suas obrigações tributárias. A periodicidade estabelecida evidencia padrão comportamental de descumprimento habitual, afastando situações esporádicas de inadimplemento.

Como última característica exigida, a inadimplência deve ser injustificada. Significa dizer que o legislador abriu a possibilidade de o contribuinte apresente motivos objetivos que justifiquem a sua inadimplência. Para diminuir o subjetivismo interpretativo, o legislador já definiu previamente os argumentos que podem ser arguidos pelo contribuinte.

A primeira hipótese refere-se à ocorrência de circunstâncias externas excepcionais, especificamente aquelas que envolvam estado de calamidade reconhecido pelo Poder Público. Trata-se de situações extraordinárias que fogem ao controle do contribuinte e que impactam diretamente sua capacidade de adimplir com as obrigações tributárias.

A segunda hipótese relaciona-se à comprovação de dificuldades financeiras efetivas, caracterizadas pela apuração de resultado negativo tanto no exercício financeiro corrente quanto no anterior. Contudo, essa justificativa não será aceita quando houver indícios de fraude ou má-fé por parte do contribuinte, o que demonstra a preocupação do legislador em evitar manipulações contábeis destinadas a simular dificuldades econômicas inexistentes.

Por fim, nas situações em que já existe execução fiscal, o contribuinte pode demonstrar a ausência de prática de fraude à execução. Isso significa comprovar que não adotou condutas destinadas a esvaziar seu patrimônio ou dificultar a satisfação do crédito tributário, tais como: a distribuição de lucros e dividendos, o pagamento de juros sobre capital próprio, a redução do capital social ou a concessão de empréstimos e mútuos pelo devedor. A não ocorrência dessas práticas indica boa-fé e colaboração com o processo executivo, podendo afastar a declaração de contumácia.

Cabe ao contribuinte demonstrar a existência de circunstâncias concretas e comprováveis que justifiquem o não pagamento dos tributos devidos. Na ausência de tais

justificativas, presume-se o caráter injustificado da inadimplência, completando-se assim o tripé necessário para a declaração de contumácia.

III. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA RECONHECIMENTO DA CONTUMÁCIA.

Espinha dorsal da nova legislação é a exigência de instauração de um procedimento administrativo específico para a declaração de contumácia, que assegure o pleno respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Embora a matéria ainda demande regulamentação pelos entes federativos (art. 17), a Lei Complementar afasta a possibilidade de enquadramento automático, exigindo a observância de ritos que garantam ao contribuinte o direito de se manifestar e defender seus interesses.

O procedimento tem início com a notificação formal do sujeito passivo, na qual devem ser especificados os créditos tributários que motivam o possível enquadramento como devedor contumaz. O ato inaugural do procedimento deve indicar, de forma objetiva, que os créditos tributários levados em consideração observam os conceitos de substanciais e reiterados definidos pela legislação.

Embora a legislação não o diga expressamente, é fundamental que a notificação inicial indique que a Administração Tributária já vislumbra que o contribuinte se enquadra em alguma das hipóteses do art. 12, § 5º, da Lei. O dispositivo elenca uma série de situações graves onde a futura defesa do contribuinte será destituída de efeito suspensivo. Se a Administração entende que o contribuinte se enquadra em um dos casos, a notificação já deve apresentar os fundamentos e provas desse entendimento, oportunizando o contraditório pelo sujeito passivo.

Destarte, a notificação inicial não pode ser genérica ou superficial, ao contrário, deve indicar de forma precisa os elementos de fato e de prova, permitindo ao contribuinte compreender exatamente os motivos que levaram à sua notificação.

A partir da notificação, é concedido ao sujeito passivo o prazo de 30 (trinta) dias para adotar uma das seguintes providências: regularizar a situação dos créditos tributários por meio do pagamento integral do montante devido, da adesão a programa de parcelamento ou da demonstração de que possui patrimônio conhecido em valor igual ou superior aos créditos tributários que motivaram sua notificação. E esse é um ponto importante: se o contribuinte comprovar suficiência patrimonial para cobrir a dívida, restará afastada a imputação.

Em alternativa ao comportamento acima indicado, o contribuinte poderá optar por apresentar defesa administrativa, a qual terá, como regra, efeito suspensivo, impedindo a

imediate caracterização como devedor contumaz enquanto pendente a apreciação dos argumentos apresentados.

Essa estrutura procedimental assegura que nenhum contribuinte seja declarado devedor contumaz sem que lhe seja oportunizada a chance de regularizar sua situação ou de demonstrar, mediante contraditório, a inexistência dos requisitos legais para tal enquadramento.

A legislação também disciplina as consequências da inércia do contribuinte. Caso o sujeito passivo não regularize sua situação e nem apresente defesa dentro do prazo de 30 (trinta) dias previsto, será declarado revel e automaticamente caracterizado como devedor contumaz.

Importante destacar que a declaração de contumácia não possui caráter definitivo, existindo a possibilidade de reavaliação do enquadramento mediante pedido fundamentado do interessado que demonstre a cessação dos motivos que justificaram a qualificação.

Um aspecto peculiar da legislação é a legitimação das confederações sindicais patronais de âmbito nacional para atuar em defesa de seus membros e representados. Elas podem impugnar a qualificação de devedor contumaz até a prolação de decisão na primeira instância administrativa, sem adquirir a condição de parte no processo administrativo, e sem direito à interposição de recursos. Trata-se, portanto, de uma intervenção limitada ao exercício da defesa em primeira instância.

IV. HIPÓTESES EM QUE A DEFESA NÃO TERÁ EFEITO SUSPENSIVO.

O legislador estabeleceu um rol taxativo das hipóteses em que a defesa não terá efeito suspensivo. Nessas hipóteses, de especial gravidade, que exigem a pronta atuação da Administração Tributária para cessação da irregularidade, a defesa não impedirá a aplicação imediata das medidas decorrentes da qualificação como devedor contumaz.

Essa imediatidade exige uma observação. Embora a redação do art. 12, § 5º, da Lei Complementar nº 225/2026 não deixe claro, as medidas só poderão ser aplicadas após decorrido o prazo de 30 (trinta) dias que o contribuinte possui para se regularizar (art. 12, III, a). Isso porque a legislação sempre incentiva a possibilidade de regularização.

A primeira hipótese em que a defesa será destituída de efeito suspensivo, refere-se às pessoas jurídicas constituídas para a prática de fraude, conluio ou sonegação fiscal, inclusive quando utilizadas em proveito de terceiras empresas. Trata-se de estruturas societárias cuja razão de ser é a prática de ilícitos tributários.

A segunda hipótese abrange a participação em organizações constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar mecanismos de cobrança de créditos fiscais.

A terceira exceção é destinado aos casos em que o contribuinte utilizar como insumo, produzir, comercializar ou armazenar mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou objeto de contrabando ou descaminho. A vinculação com atividades criminosas afasta o benefício do efeito suspensivo.

A quarta hipótese trata da utilização de interpostas pessoas, ou seja, quando a pessoa jurídica for fraudulentamente constituída, gerida, dirigida ou administrada por "laranjas" que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas. Essa prática visa ocultar os reais beneficiários e dificultar a responsabilização patrimonial.

A quinta exceção refere-se à inexistência física no domicílio fiscal declarado. Quando a empresa, de fato, não existir no local em que declara ter seu domicílio fiscal, configurando uma situação de empresa "fantasma" ou de endereço meramente formal.

A sexta e última hipótese aplica-se especificamente às pessoas físicas, seja na condição de contribuinte ou corresponsável, que deliberadamente ocultem bens, receitas ou direitos. Essa ocultação pode se dar diretamente ou por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia, acionista ou administradora, de forma ostensiva ou oculta, caracterizando uma conduta dolosa de subtração patrimonial.

A gravidade das condutas elencadas é tamanha que a legislação prevê uma sanção adicional: o sujeito passivo nessas circunstâncias poderá ter sua inscrição baixada no cadastro de contribuintes da respectiva administração tributária.

Trata-se de medida de impacto drástico sobre a atividade econômica do contribuinte. A baixa cadastral implica a impossibilidade de realizar operações, o que inviabiliza o exercício regular da atividade empresarial.

Essa previsão revela a postura rigorosa do legislador em relação às condutas voltadas à sonegação fiscal. Ao permitir a baixa da inscrição cadastral, a lei busca não apenas punir o devedor contumaz que atua com má-fé, mas também proteger o mercado de agentes econômicos que utilizam estruturas empresariais como instrumentos de fraude tributária e concorrência desleal.

A possibilidade de baixa cadastral funciona como importante mecanismo de depuração do sistema tributário, retirando do mercado aqueles que, sistematicamente, utilizam pessoas jurídicas para burlar o cumprimento de obrigações tributárias mediante práticas ilícitas.

A possibilidade de baixa poderá gerar questionamentos judiciais, considerando a jurisprudência do STF sobre a impossibilidade de sanções políticas como instrumento de cobrança tributária. Contribuintes poderão alegar que o procedimento encerra a empresa, configurando sanção política. Contudo, o legislador foi cauteloso: além de exigir os requisitos

da contumácia, a hipótese destina-se a casos graves que também podem configurar crime. Nessas situações, é importante que a Administração Tributária provoque a atuação dos órgãos de persecução penal.

Mesmo diante da gravidade das condutas que autorizam a baixa da inscrição cadastral, a Lei Complementar nº 225/2026 não admite a aplicação sumária dessa sanção. O legislador manteve a coerência com os princípios do devido processo legal, estabelecendo requisitos procedimentais obrigatórios que devem ser observados antes da efetivação da medida.

Primeiramente, a baixa cadastral deverá ser precedida de notificação do sujeito passivo, assegurando-lhe o conhecimento formal da intenção da Administração Tributária de aplicar essa penalidade. A partir dessa notificação, é concedido o prazo de 30 (trinta) dias para que o contribuinte possa se manifestar sobre as acusações ou, alternativamente, regularizar as pendências que motivaram a medida. Trata-se de oportunidade para que o devedor contumaz demonstre a cessação das práticas ilícitas ou promova a adequação de sua situação fiscal.

Além disso, a lei estabelece que a aplicação da baixa cadastral não dispensa o sujeito passivo do cumprimento das demais obrigações tributárias, inclusive as acessórias.

Por fim, a legislação esclarece que a baixa cadastral não dispensa a aplicação de outras medidas cabíveis, sejam aquelas destinadas a acelerar a tramitação de processos administrativos tributários, garantir o recebimento dos créditos tributários ou assegurar a reparação de danos econômicos, sociais ou concorrenciais causados pelas condutas ilícitas do devedor contumaz. A sanção cadastral, portanto, convive e se soma a outros instrumentos de cobrança e responsabilização previstos na legislação tributária.

V. CONSEQUÊNCIAS DA DECLARAÇÃO DE CONTUMÁCIA.

A Lei Complementar nº 225/2026 estabelece o rol de consequências aplicáveis ao devedor contumaz. Inicialmente ela estabelece uma série de impedimentos.

O primeiro impedimento consiste na impossibilidade de fruição de benefícios fiscais, bem como a proibição de utilizar créditos de prejuízo fiscal ou de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para a quitação de tributos. Essas vedações reforçam o caráter sancionatório da medida, privando o devedor contumaz de instrumentos que poderiam facilitar a regularização de sua situação.

Especificamente quanto a transação, existe controvérsia sobre ela ser, ou não, benefício fiscal, definição relevante diante da vedação aos devedores contumazes.

A União veda expressamente a transação para devedores contumazes (art. 5º, III, da Lei nº 13.988/2020). Já o Convênio CONFAZ nº 210/2023, que autoriza os Estados a instituírem transação, não estabelece vedação geral, existindo Estados que transacionam com devedores contumazes. A vedação existe apenas para entes específicos (cláusula 11ª B).

O art. 3º da Lei Complementar nº 174/2020 estabelece que transação não caracteriza renúncia de receita. Entende-se que, sendo instrumento de negociação dependente de avaliação da recuperabilidade da receita, e não concessão de benefícios per se, dispensa a discussão sobre renúncia, pois sem a transação aquela receita dificilmente ingressaria nos cofres públicos⁵.

Assim, cabe a cada ente definir em lei própria a possibilidade de devedores contumazes celebrarem o acordo. A transação é instrumento de efetividade do sistema processual e do direito tributário, possibilitando o encerramento do conflito na relação tributária⁶.

A segunda proibição é a de participar de licitações. Além disso, há vedação à formalização de vínculos, a qualquer título, com a Administração Pública, abrangendo autorizações, licenças, habilitações, concessões de exploração ou outorgas de direitos, o que pode impactar determinados setores econômicos que dependem de atos permissivos do Poder Público para operar.

O último impedimento relaciona-se ao instituto da recuperação judicial. O devedor contumaz fica impedido de propor recuperação judicial ou de prosseguir com recuperação já em curso, sendo hipótese para convolação da recuperação judicial em falência, o que representa um instrumento poderoso nas mãos do Fisco para inviabilizar a continuidade de empresas que insistem na inadimplência tributária contumaz.

Além dos impedimentos, a legislação permite a declaração de inaptidão da inscrição no cadastro de contribuintes do respectivo ente. Essa inaptidão perdurará enquanto não cessarem as condições que motivaram a declaração de contumácia. A inaptidão cadastral produz efeitos práticos significativos, impedindo a emissão de documentos fiscais, dificultando o exercício regular da atividade empresarial.

Especificamente para o âmbito federal, o devedor ficará sujeito ao rito especial do contencioso administrativo previsto no parágrafo único do artigo 23 da Lei nº 13.988/20. Trata-

⁵ MASCITTO, Andréa. Transação tributária nos âmbitos Estadual e Municipal. In: Estudos de arbitragem e transação tributária: desafios e perspectivas debatidos no 1º Congresso Internacional de Arbitragem Tributária / coordenação Giacomo Paro, Marcelo Ricardo Wydra Escobar, Roberto Pasqualin. 1. ed. – São Paulo: Almedina, 2021.p. 196.

⁶ VERGUEIRO, Camila Campos. CPC 2015, regulamentação da transação e suas modalidades. In: Transação Tributária na Prática da Lei 13.988/2020. Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araújo. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020. p. 32.

se de um procedimento diferenciado que confere maior celeridade à cobrança dos créditos tributários, reforçando os mecanismos de satisfação do interesse público na arrecadação.

É importante dizer que as consequências definidas pela legislação podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, o que exige que a autoridade julgadora, ao reconhecer que o contribuinte é um devedor contumaz, especifique as sanções que serão aplicadas.

Por fim, sem prejuízo dos demais entes possuírem cadastros próprios, a legislação estabelece uma estrutura administrativa centralizada para a gestão das informações relativas aos devedores contumazes, atribuindo à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) competência específica para a inclusão e exclusão de contribuintes nos cadastros por ela administrados, inclusive no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin).

O cadastro permite o acompanhamento unificado da situação dos devedores contumazes em âmbito nacional, sendo objeto de divulgação nos sites da RFB e das administrações tributárias estaduais, distrital e municipais.

VI. CONCLUSÃO.

A Lei Complementar nº 225/2026, ao estabelecer normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos, superou a fragmentação normativa que caracterizava o regime jurídico dos devedores contumazes e conferiu segurança jurídica a uma matéria de relevância fiscal e econômica.

Os requisitos cumulativos da substancialidade, reiteração e injustificabilidade da dívida demonstram que o enquadramento como devedor contumaz não se presta a alcançar situações pontuais de inadimplência, mas sim aqueles que adotam a inadimplência fiscal como estratégia de negócio.

O procedimento administrativo estabelecido, com garantia do contraditório e da ampla defesa, evita medidas arbitrárias do fisco. A obrigatoriedade de notificação fundamentada, a concessão de prazo para regularização ou defesa, e a possibilidade de reavaliação do enquadramento evidenciam o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal.

As consequências previstas para o devedor contumaz, embora severas, mostram-se proporcionais à gravidade da conduta. A vedação de benefícios fiscais, os impedimentos para contratar com o Poder Público e as restrições à recuperação judicial buscam não apenas punir o inadimplente contumaz, mas também proteger o ambiente concorrencial e resguardar os contribuintes que cumprem regularmente suas obrigações.

A legislação, portanto, inaugura um novo capítulo no direito tributário brasileiro, oferecendo instrumentos mais eficazes para o combate à inadimplência sistemática sem mitigar os valores constitucionais que informam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 163.334/SC, Rel. Ministro Roberto Barroso, Plenário, julgado em 18 dez. 2019, DJe 12 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344963121&ext=.pdf>.
- CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O devedor contumaz no Direito Tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico. Belo Horizonte: Forum, 2021.
- JOTA. Bilhões em prejuízo: devedores contumazes ameaçam o setor de combustíveis. JOTA, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/joule/bilhoes-em-prejuizo-devedores-contumazes-ameacam-o-setor-de-combustiveis>. Acesso em: 14 fev. 2026.
- MASCITTO, Andréa. Transação tributária nos âmbitos Estadual e Municipal. In: Estudos de arbitragem e transação tributária: desafios e perspectivas debatidos no 1º Congresso Internacional de Arbitragem Tributária / coordenação Giacomio Paro, Marcelo Ricardo Wydra Escobar, Roberto Pasqualin. 1. ed. – São Paulo: Almedina, 2021.
- VERGUEIRO, Camila Campos. CPC 2015, regulamentação da transação e suas modalidades. In: Transação Tributária na Prática da Lei 13.988/2020. Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araújo. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.