

DEVEDOR CONTUMAZ

(LC 225/26, ARTS. 11 A 17)

Ivan Barbosa Rigolin
(jan/26)

PRIMEIRA PARTE - ARTS. 11 E 12

I - Vemos enfim surgir no Brasil uma lei que enfrentou problema das mais graves e persistentes ao longo das décadas, e talvez mesmo desde que o mundo existe: a definição e o enquadramento jurídico e disciplinar do *devedor contumaz*.

Devedor contumaz é um pilantra, sem-vergonha e cafajeste profissional, especializado em não pagar o que deve, sem ter motivo para isso, e que historicamente sempre contou com a imperdoável leniência das autoridades para fraudar a cidadania e prejudicar continuamente toda a população que cumpre suas obrigações.

Agora a lei - Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026 - o pilhou, e o que se espera é que o seu vício inadimplencial esteja com os dias contados. Não se está aqui mencionando o caloteiro familiar ou aquele atuante entre os amigos ou no comércio, porque esse picareta, que também é frequente, é problema de quem com ele se relaciona - possivelmente uma só vez ... -, e a questão não é de ordem pública. A lei processual ajuda a mitigar o seu estrago.

O assunto aqui é o caloteiro junto ao poder público, aquele que muita vez conta com o perdão oficial, a anistia, a remissão do seu débito público, e o qual lamentavelmente, amiúde nas décadas passadas e até hoje, teve bons resultados quanto ao seu descaramento, e viu seus débitos tributários e não-tributários junto aos governos perdoado, remido, reduzido, em manobras eleitoreiras de candidatos desprovidos de qualquer espírito público.

Contumácia é exatamente isso: reiteração na prática da irregularidade, do crime, da falcatrua, do ilícito, da contravenção; não existe um cidadão benemérito ou caridoso contumaz, porque essa palavra sempre tem conotação negativa.

Augurando que esta nova LC 225/26 dê o melhor resultado imaginável, passa-se a examinar seus *gigantescos* arts. 11 a 17, epicentro do tema da contumácia debitória ⁽¹⁾.

II - Introdutoriamente, recorde-se que esta LC, art. 1º, que se intitula nada menos que o *Código de Defesa do Contribuinte*, "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."

Quanto ao âmbito da sua aplicabilidade, o par. único do art. 1º informa que "Os direitos, as garantias, os deveres e os procedimentos previstos nesta Lei Complementar são de observância

¹ Esta já é a segunda palavra, até o momento, de difícil digestão pelo sempre amável leitor: inadimplencial e debitória. Procuraremos nos controlar doravante.

obrigatória em todo o território nacional, sem prejuízo de outros estabelecidos pela legislação tributária."

E ainda que (art. 2º) "(...) aplica-se aos órgãos e às entidades da administração pública direta e indireta do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dotados de competência legal para cobrar e fiscalizar tributos, analisar processos administrativos tributários, interpretar a legislação tributária, elaborar normas tributárias infralegais e representar judicial e extrajudicialmente o ente em matéria tributária."

Trata-se de uma lei *nacional*, bem mais portanto que mera lei federal para a União. Sendo norma nacional espraia seus efeitos para todos os entes federados - e fazia muita falta em nosso ordenamento.

Incluem-se nesse âmbito os *Executivos* federal, estaduais, distrital federal e municipais, e as *autarquias* e as *fundações públicas* que a eles estejam institucionalmente vinculadas.

Observe-se que quanto às fundações apenas estão abrangidas aquelas que tenham em seu objeto social a função de cobrar e fiscalizar tributos, o que à primeira vista inexistente em nosso direito. Fica a observação.

Não integram o escopo desta LC as sociedades paraestatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), porque como empresas que são não cobram nem fiscalizam tributos.

III - Nesta primeira parte deste artigo total examinaremos apenas os arts. 11 e 12 da LC 225/26, ficando para a segunda parte os arts. 13 a 17. Eis os dois primeiros:

Art. 11. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se devedor contumaz o sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributos.

§ 1º O sujeito passivo será previamente notificado, no processo administrativo de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, sobre a possibilidade de ser considerado devedor contumaz.

§ 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.

§ 3º A situação irregular do crédito tributário para configuração da inadimplência

substancial e reiterada de que tratam os incisos I e II do § 2º deste artigo caracteriza-se pela:

I - ausência de patrimônio conhecido em montante igual ou superior ao valor principal do débito; ou

II - não ocorrência de moratória, depósito do seu montante integral ou garantia idônea, parcelamento ou medida judicial que suspenda a exigibilidade do crédito tributário.

§ 4º Na ausência da lei própria referida na alínea “b” do inciso I do § 2º deste artigo, findo o prazo previsto no art. 57 desta Lei Complementar, os valores e critérios de que trata a alínea “a” do inciso I do § 2º deste artigo serão aplicáveis aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 5º Podem ser alegados pelo sujeito passivo para demonstrar a ocorrência de motivos objetivos que afastem a configuração de contumácia de que trata o inciso III do § 2º deste artigo a ocorrência de:

I - circunstâncias externas que envolvam estado de calamidade reconhecido pelo poder público;

II - apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior, salvo indícios de fraude ou má-fé;

III - no caso de execução fiscal, ausência da prática de fraude à execução, como a não ocorrência de distribuição de lucros e dividendos, de pagamento de juros sobre capital próprio, de redução do capital social ou de concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor.

§ 6º Para a demonstração dos motivos que afastam a configuração da contumácia, nos termos do inciso III do § 2º deste artigo, são necessárias a consistência e a veracidade das informações cadastrais e da escrituração das obrigações acessórias.

§ 7º Também será considerado devedor contumaz o sujeito passivo que for parte

relacionada de pessoa jurídica baixada ou declarada inapta nos últimos 5 (cinco) anos com créditos tributários em situação irregular cujo montante totalize valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), inscritos ou não em dívida ativa da União, ou que mantém a qualificação de devedora contumaz.

§ 8º Para os fins do disposto no § 7º deste artigo, aplica-se o conceito de partes relacionadas de que trata o art. 4º da Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023.

§ 9º Do total de créditos tributários a que se refere a alínea “a” do inciso I do § 2º deste artigo serão deduzidos:

I - os valores que dispensem a apresentação de garantia na forma do art. 4º da Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023;

II - os créditos tributários objeto de impugnação ou recurso embasado em controvérsia jurídica relevante e disseminada, conforme o art. 16 da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, ou na hipótese de afetação de julgamento de recursos repetitivos a que se refere o art. 1.036 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

III - os saldos dos créditos tributários em moratória, parcelados ou objeto de acordo de transação tributária que estejam adimplentes;

IV - os créditos tributários suspensos por medida judicial;

V - os créditos tributários inscritos em dívida ativa com exigibilidade suspensa; e

VI - as demais parcelas previstas na lei específica de que trata o art. 57 desta Lei Complementar.

III - Comentário:

como aqui já se disse o legislador não teve preguiça no escrever esta LC ...

O art. 11 inicia (*caput*) por definir devedor contumaz, e o faz - sem inovar na língua portuguesa - indicar ser aquele *sujeito passivo* que reiterada e habitualmente, e sem justificativa, deixa de pagar seus tributos. É o inadimplente profissional, que deve imaginar-se o *esperto* da sua confraria, e que provavelmente desperta a inveja daqueles seus convivas que sejam picaretas e pilantras tanto quanto.

Interessante é a locução jurídica *sujeito passivo*, a indicar que se trata de um devedor, alguém que se situa no polo passivo da relação tributária, o Estado figurando no polo ativo.

E seja observado que a lei ressalta que além de reiterada a inadimplência é *injustificada*, ou seja, o Estado não mereceu sequer tentativa de explicação do débito, ou a recebeu inaceitável, o que na prática vem a dar no mesmo ainda que seja menos grave do que nem sequer tentar justificar.

O § 1º do art. 11 fixa que o sujeito passivo - ainda não classificado como devedor contumaz - será notificado da abertura de um processo administrativo, especificado no art. 12 da LC, no qual poderá vir a ser enfim considerado devedor contumaz, com todas as consequências que a LC descreve, pesadas e nada agradáveis de resto.

O § 2º deste art. 11 dá algumas definições, para os efeitos da lei:

a) substancial no âmbito federal, que se caracteriza pela existência, contra o sujeito passivo, de débitos tributários não adimplidos, no plano administrativo ou judicial, inscritos ou não na dívida ativa, de R\$ 15.000.000,00 ou mais e,

ainda, que representem mais que a totalidade do seu patrimônio conhecido, segundo balanço patrimonial escriturado tradicionalmente ou digitalmente. Refere-se a regra a pessoas jurídicas, portanto;

b) substancial no âmbito estadual, distrital ou municipal aquela referente a débitos, inscritos ou não na dívida ativa do ente respectivo, e não satisfeitos segundo regras da legislação respectiva, que, nessa condição local, não precisa observar os valores do nível federal - podendo portanto até mesmo ser maiores, o que jamais se recomenda e se duvida que alguém disso tenha cogitado;

c) *reiterada* é a inadimplência que dura mais que 4 períodos contínuos de apuração, ou 6 períodos alternados, tudo dentro de 12 meses. Quem imaginava ler 'x anos' deve ter se surpreendido com a menor tolerância da lei, o que para este humílimo escriba representa uma *ótima* iniciativa da lei;

d) *injustificada* na definição desta LC é a inadimplência que não foi explicada por motivos objetivos, naturalmente relevantes, que afastem a configuração da contumácia. Os motivos alegados devem ser aceitos como suficientes para demonstrar a boa-fé do devedor, ou de outro modo sua inadimplência será tida por injustificada.

Portanto, apenas o concurso daquelas três características da inadimplência - de ser substancial, reiterada e injustificada - caracterizarão, após o processo administrativo de que trata o art. 12 da LC, o estado de devedor contumaz do sujeito passivo.

III - O § 3º do art. 11 informa que a caracterização de inadimplência substancial e reiterada se dá quando presente ao menos um destes dois fatores:

a) inexistência de patrimônio conhecido, de montante igual ou superior ao débito principal, e

b) inexistência de moratória, ou então de depósito do montante integral do débito, ou então prestação de garantia idônea, ou então parcelamento, ou então outra medida judicial suspensiva da exigibilidade do crédito tributário.

Quanto ao motivo de *a*, acima, os meios contábeis de demonstração da inexistência do montante são os mesmos que demonstram a substancialidade da inadimplência, previstos no § 2º deste art. 11.

E a realidade constante de *b*, acima, é quase autoexplicativa, pois que são sobejamente conhecidas as ocorrências judiciais ali mencionadas, todas as quais suspendem a exigibilidade do crédito tributário, dentro das renhidas e encarniçadas ações judiciais que os devedores movem de (compreensível) praxe.

O § 4º deste art. 11 prescreve uma série de coisas que em prático resumo significam o seguinte: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que quiserem *encostar* nesta LC podem fazê-lo absolutamente à vontade. Não apenas no prazo e na providência referidas no parágrafo, mas em tudo da LC que exista nos entes federados.

É frequentíssimo em nosso direito legislado os entes federados não quererem nem sequer ouvir falar de editar lei própria quando todo o assunto já está pensado e plasmado em

detalhadas leis federais. Fora este insignificante escriba Governador ou Prefeito adotaria a lei federal sem pensar, pois que seguramente naquela situação teria muito mais o que fazer.

O § 5º elenca os *motivos objetivos* que podem ser alegados pelo sujeito passivo para descaracterizar a contumácia da sua inadimplência. É um rol *taxativo* e fechado de hipóteses, porém dotadas de generalidade muito considerável, e que por isso permitem ao cidadão ampla maleabilidade na sua exposição e na sua defesa.

E uma observação: podem ser *cumulados* os motivos alegados, pois que não são autoexcludentes. Exemplo: circunstâncias externas devidas à calamidade decretada (inc. I) *mais* apuração de resultados negativos no balanço anterior e no atual (inc. II).

Os motivos objetivos São os seguintes:

I) circunstâncias externas relativas estado de calamidade pública que tenha sido decretado. Podem variar bastante essas circunstâncias, e se prenderem aos fatos mais variados da economia, porém só podem ser alegados se houve a decretação de calamidade pública pelo Executivo a que esteja sujeito o devedor.

A prova da dificuldade negocial ensejada pela calamidade há de ser juntada à defesa, e amais completa que for viável;

II) em dados de balanço oficial, resultado negativo atual e do exercício anterior, não importando se muito negativo ou se pouco negativo. A lei ressalva dessa possibilidade 'indícios de fraude ou má-fé', significando dizer que em o poder

público encontrando aqueles indícios fraudatórios poderá recusar acatar a alegação defensiva.

Entendemos que neste caso de recusa é preciso abrir ao devedor oportunidade de contra-arrazoar a alegação do ente público, eis que com a recusa o devedor foi acusado de fraude, ou de possível fraude. Em qualquer caso cabe a defesa e o contraditório, face ao inc. KL do art. 5º da Constituição;

III) se o devedor estiver sendo executado (execução fiscal), para tentar justificar-se pode demonstrar *cumulativamente* a inexistência de (I) fraude à execução; (II) distribuição de lucros e dividendos; (III) pagamento de juros sobre capital próprio; (IV) redução do capital social, e de V) e concessão de empréstimos ou mútuos por ele para alguém.

A técnica é curiosa, porque essas alegações são do interessado que persegue créditos, e nunca do devedor. Se se o acusa de fraude à execução, quem acusa que o prove, e não quem é acusado. A prova de que *não fez* (prova negativa) neste caso não tem sentido.

Não existem por exemplo 'certidões negativas de fraude à execução', ou 'negativa de distribuição de juros ou dividendos'. Quem alega que isso aconteceu que o demonstre, mas nunca o devedor.

Este inc. III nos parece claramente defeituoso, e em nada auxilia a demonstração de motivos objetivos em defesa do devedor.

IV - O ridículo § 6º deste art. 11 nos ensina que as informações prestadas pelo devedor devem ser verdadeiras, não falsas. É incrível como quem escreve algo assim talvez imagine que esteja trabalhando.

O, agora não ridículo mas simplesmente horrível, § 7º informa que também será considerado devedor contumaz o sujeito passivo que for parte relacionada de pessoa jurídica baixada ou declarada inapta nos últimos 5 (cinco) anos com créditos tributários em situação irregular cujo montante totalize valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), inscritos ou não em dívida ativa da União, ou que mantém a qualificação de devedora contumaz.

Não poderia ser pior. É um verdadeiro furor do legislador, que não sabe onde parar de escreve, e escreve por escrever.

Também é devedor contumaz a *parte relacionada* de empresa declarada inapta nos últimos cinco anos, e que esteja em situação irregular quanto a débitos tributários acima de quinze milhões de reais, ou sócio de devedor contumaz. Casuísmo em cima de casuísmo.

Pelo § 8º aplica-se a esse último o conceito de parte relacionada constante da Lei 14.596/23, art. 4º, incs. I a VIII.

O § 9º, que encerra este art. 11, dá sequência à péssima qualidade, completamente casuística e improvisada, dos parágrafos deste art. 11 - como é de tradição no nosso direito, de os parágrafos arruinarem o por vezes muito bom trabalho dos artigos, sobretudo nos seus *capit*. Não se sabe se é sadismo puro ou vontade

de fazer o mundo andar para trás. Quem tem boa impressão dos *capit das leis atuais* não se entusiasme prematuramente: leia os parágrafos, e verá que a vida não é tão doce.

Relaciona os créditos tributários que não se incluem entre aqueles referidos na al. *a*, do inc. I, do § 2º deste art. 11.

Não os transcrevemos porque já estão transcritos ao início deste trabalho, e até porque, em se tratando de matéria tributária, não contêm maior dificuldade de compreensão e de aplicabilidade. Exigem do aplicador, isto, sim, paciência de Jó.

V - Ingressa-se no art. 12, que informa os conteúdos mínimos do processo administrativo para identificação do devedor contumaz, e o início desse procedimento se dá com a notificação ao sujeito passivo, contendo ao menos:

a) (inc. I) indicação dos créditos tributários a que se refere o procedimento, com base na documentação oficial em poder do ente credor;

b) (inc. II) fundamentação das argumentações acusatórias, com as provas de que o ente credor dispõe;

c) (inc. III) concessão do prazo de trinta dias *do recebimento da notificação*, e não de outra data, para que o notificado:

- (al. *a*) regularize sua situação, quer por pagamento integral, quer por pagamento do parcelamento nos vencimentos, quer ainda por 'demonstração de patrimônio conhecido

em valor igual ou superior aos créditos tributários que motivaram a sua notificação'.

Este último meio parece-nos um mistério insondável. Então a lei aceita que para regularizar um débito pendente o devedor apenas demonstre que tem mais patrimônio conhecido que o valor do débito ? Só essa demonstração quita o seu débito ? Não compreendemos absolutamente nada; ou então

- al. b) apresente *defesa com efeito suspensivo*, sendo assegurado, no mais, contraditório e ampla defesa. Engraçado, até este ponto: então é o devedor que dá efeito suspensivo à sua defesa ? Não é a lei, ou o juiz, ou o árbitro administrativo ?

A única leitura lógica é a de que a defesa inicial *tem sempre efeito suspensivo*, até em face do que dispõe o § 5º do art. 12 desta LC, a confirmar esta conclusão.

Pelo § 1º deste art. 12 se o devedor, regularmente notificado, não regularizar sua situação na forma da al. a ou da al. b do inc. III deste art. 12, então (I) será declarado *revel*, ou seja aquele que renunciou a defender-se, e (II) será desde logo *caracterizado como devedor contumaz*, ficando sujeito desde então às penas do art. 13.

É muito pesada, portanto, a consequência da revelia neste caso. Não existe designação de defensor dativo, como em geral é obrigatória no processo judicial. Mas o parágrafo seguinte auxilia o devedor.

O § 2º estabelece que o enquadramento do devedor como contumaz pode ser reavaliado, por petição

fundamentada que demonstre terem cessado os motivos determinantes da inadimplência, inclusive se por caso fortuito ou por força maior.

Na prática não é tão simples nem fácil demonstrar isso, porque dificilmente alguém se torna devedor contumaz porque quer - independentemente da cota de inata sem-vergonhice ou canalhice muitas vezes embutida na sua conduta. Mas está aberta a possibilidade de revisão do enquadramento.

A alusão a força maior e a caso fortuito deve estar se referindo à ocorrência de fato pretérito que não dependeu da vontade do sujeito passivo e que, tendo ocorrido, impediu-o de que saldasse seus débitos tributários.

Se assim é, então não precisava a lei tê-lo dito, porque essa é uma causa fundamentalíssima de qualquer inadimplência, e por si só já se incluía naturalmente entre os motivos e os fundamentos da defesa. Mas o que abunda não prejudica (*quod abundat non nocet*).

VI - O § 3º erige confederações sindicais patronais nacionais à categoria de possíveis defensores do devedor contumaz, na medida em que lhes atribui competência para impugnar a categorização dos sujeitos passivos como devedores contumazes, se antes de prolatada a decisão de primeira instância administrativa.

Não se pode inquirar a lei, portanto, de leonina, eis que esta possibilidade defensiva aqui aberta é altamente democrática ...

O § 4º, algo de certo modo óbvio, não torna as entidades referidas no § 3º partes no procedimento - o que jamais

poderiam ser apenas pela impugnação que oferecessem -, nem as capacita a recorrer em qualquer caso, o que faz sentido e se revela razoável.

O longo § 5º deste art. 12 afasta o efeito suspensivo - de outro modo inerente à petição defensiva - na defesa apresentada pelo devedor com base no inc. III do art. 12 em 6 (seis) hipóteses, elencadas nos incisos do §.

São hipóteses claras e de nenhum mistério ou difícil interpretação, pois que como já se disse o direito tributário - se não for o regulamento do imposto de renda ! - costuma ser explícito e direto. Por isso não desceremos a cada inciso para explicá-lo, eis que a sua mera leitura já o faz à suficiência.

O que se deve ter sempre presente, entretanto e por outro lado, é que o ente público credor do sujeito passivo precisará demonstrar a ocorrência de qualquer daquelas hipóteses pelos meios usuais e suficientes que o direito consigna, para só então poder deixar de atribuir efeito suspensivo à petição defensiva apresentada.

No mais, repete-se, a lista dos incisos deste § 5º não oferece nenhuma obscuridade ou opacidade ao aplicador.

VII - Os §§ 6º e 7º, lidos em conjunto, informam que o devedor contumaz, já assim declarado, que incidir n'alguma das hipóteses dos incs. I a VI (negado o efeito suspensivo da defesa) poderá ter a sua inscrição *baixada* (cancelada, anulada, extinta) no cadastro de contribuintes da respectiva administração tributária, nos termos da Lei nº 9.430, de 1.996, art. 81-A.

Tal somente se dará (§ 7º) após notificação do devedor para que em até trinta dias, querendo e podendo, regularize sua situação. Em qualquer caso, o devedor não estará dispensado de cumprir outras obrigações, nem está isento de medidas a serem tomadas pelo ente credor para acelerar a tramitação de todo o procedimento - algo mais ou menos óbvio, que não precisaria constar da lei.

O § 8, dando sequência às obviedades da lei, fixa que pode haver diversos devedores, que estejam relacionados institucionalmente entre si, no mesmo processo administrativo referido neste art. 12, garantindo-se a cada qual o exame distinto e diferenciado de sua particular situação. Isto parece a invenção da roda ...

Finalmente, o § 9º lembra que as disposições da lei do processo administrativo federal (Lei nº 9.784/99) aplicam-se subsidiariamente ao processo administrativo tributário de que se vem cuidando.

Correto, e bom que esta LC o recorde ao seu aplicador, porque muita vez as normas gerais de processo administrativo, plasmadas como foram em uma (porventura *boa*) lei federal específica, acabam por dar solução a problemas surgidos no processo e que não encontram apenas nesta LC 225/26 base para um remate adequado.

(conclui na segunda parte)