



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
– **CFOAB**, serviço público dotado de personalidade jurídica própria e forma federativa, regulamentado pela Lei nº 8.906/94, com endereço eletrônico: pc@oab.org.br e com sede em Brasília/DF, no SAUS, Qd. 05, Lote 01, Bloco M, inscrito no CNPJ sob nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente e pelos/as advogados/as que a esta subscrevem (doc. anexo), **vem**, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, I, a e 103, VII, da Constituição, 54, XIV, da Lei nº 8.906/94 e 2º, VII, da Lei nº 9.868/99, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)

em face do artigo 13, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

I. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por objeto o artigo 13, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026, que instituiu o Código de Defesa do Contribuinte.

O referido dispositivo estabelece, de modo geral e abstrato, vedação à propositura de pedido de recuperação judicial ou ao prosseguimento de processo recuperacional já em curso, bem como autoriza a convalidação da recuperação em falência, a requerimento da Fazenda Pública competente, quando o contribuinte for qualificado administrativamente como “devedor contumaz”.O dispositivo impugnado possui a seguinte redação:

Art. 13. Serão aplicadas ao devedor contumaz, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas:

I - impedimento de:

(...)

d) propositura de recuperação judicial ou de prosseguimento desta, motivando a convalidação da recuperação judicial em falência a pedido da Fazenda Pública correspondente;

A tese central que ampara a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade reside no reconhecimento de que a norma impugnada introduz restrição legal desproporcional, de natureza materialmente sancionatória e com efeitos gravosos sobre o exercício da atividade empresarial, sobre a preservação da empresa e sobre o acesso à jurisdição.

Ao estabelecer sanção política indireta que consiste na vedação de acesso ou permanência em regime judicial de reestruturação e a convalidação da Recuperação Judicial em falência, o legislador cria mecanismo coercitivo atípico de cobrança e repressão fiscal, incompatível com o sistema constitucional de garantias.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

A Lei Complementar nº 225/2026 marca a institucionalização do Código de Defesa do Contribuinte no ordenamento jurídico brasileiro, uma tentativa de equilibrar a supremacia do interesse público na arrecadação tributária com a proteção dos direitos fundamentais dos agentes econômicos. Contudo, o dispositivo aqui questionado, ao introduzir uma medida drástica, falha nessa pretensão, prejudicando a ordem econômica, a livre iniciativa e os agentes empresariais.

Assim, embora alocado em diploma anunciado como “Código de Defesa”, o comando normativo impugnado não opera como regra de proteção, mas como mecanismo de exclusão e coerção, produzindo efeitos materialmente sancionatórios. O que se verifica é que a solução legislativa alcançada para combater suposta contumácia foi cercear o importante e valioso instituto da recuperação judicial.

A norma revela-se materialmente incompatível com a Constituição Federal ao instituir medida que, sob pretexto de combate à inadimplência contumaz, compromete pilares essenciais da ordem econômica e do sistema de justiça. O que será demonstrado é que a norma desestabiliza a lógica constitucional de preservação da atividade produtiva, promovendo desproporcional interferência na livre iniciativa, no exercício da propriedade com função social e na atuação do Poder Judiciário.

O regime criado pelo art. 13, I, “d”, da LC 225/2026 contraria mandamentos constitucionais, explicitados nos fundamentos da Lei nº 11.101/2005 e a jurisprudência consolidada desse Supremo Tribunal Federal, que veda o uso de sanções políticas como forma de cobrança indireta de tributos.

O art. 13, I, alínea “d” revela-se incompatível com a Constituição da República por violar, de forma direta e imediata:



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

- a) **o princípio da ordem econômica fundada na livre iniciativa (art. 170, caput, da Constituição Federal)**, pois a restrição imposta afeta diretamente a possibilidade de soerguimento da empresa e de continuidade da atividade produtiva, substituindo a análise de viabilidade econômica por critério punitivo de natureza estritamente tributária.
- b) **o princípio da função social da propriedade (art. 170, III, da Constituição Federal)**, na medida em que o dispositivo impugnado favorece a liquidação forçada, por meio da convolação em falência, em detrimento da preservação da empresa, ainda que esta desempenhe relevante papel social, econômico e laboral.
- c) **o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal)**, uma vez que impede o acesso do devedor a instrumento jurisdicional específico de reestruturação empresarial, criando hipótese legal de exclusão de apreciação judicial baseada em critério fiscal sancionatório.
- d) **o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição Federal):** Ao prever a decretação automática da falência, sem a instauração de procedimento judicial com plena observância do contraditório e da ampla defesa, a norma impugnada afronta o devido processo legal.
- e) **o art. 174 da Constituição Federal:** ao desvirtuar a função do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, convertendo prerrogativa regulatória em mecanismo de eliminação empresarial.

Por essas razões, impõe-se o reconhecimento de incompatibilidade do dispositivo com a Carta Magna.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

II. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 13, I, “d” da LCP 225/2026

Passa-se à análise dos fundamentos jurídicos que evidenciam a flagrante incompatibilidade do dispositivo em tela com a Carta Magna, configurando uma inequívoca violação às normas constitucionais mencionadas.

a) Violação ao princípio da ordem econômica fundada na livre iniciativa

Em primeiro lugar, a matéria aqui tratada deve ser analisada necessariamente sob a ótica do art. 170 da Constituição federal, que consagrou a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica e impôs uma racionalidade institucional que favoreça sempre que possível a continuidade da atividade produtiva, sobretudo quando existirem instrumentos menos gravosos aptos a compatibilizar arrecadação e saneamento econômico-financeiro.

Nesse viés, a recuperação judicial assume grande protagonismo. É instituto jurídico central de reorganização, possuindo função econômica e social, e de modo algum deve ser vista apenas como um benefício ao empresário, mas como um instrumento de preservação da unidade produtiva, dos postos de trabalho e dos interesses dos credores em geral.

O dispositivo ora impugnado cria um desincentivo sistêmico à reestruturação e favorece a liquidação, com reflexos negativos sobre mercado, cadeias produtivas e emprego, atingindo o núcleo teleológico do princípio da livre iniciativa e da liberdade de exercício de atividade econômica, garantidos pelo artigo 1º, inciso IV, e artigo 170, parágrafo único, da Constituição Federal.

A livre iniciativa, no desenho constitucional brasileiro, não se limita à liberdade de empreender em abstrato; abrange a liberdade de empresa, a liberdade de organização da atividade econômica, a liberdade de contratar e a possibilidade de estruturar meios lícitos de superação de crises. Ou seja, é uma garantia institucional da atividade produtiva privada como



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

elemento central do modelo econômico constitucional¹.

Embora não seja absoluta, restrições apenas podem ocorrer se fundadas em outros valores constitucionais expressos e desde que respeitado seu núcleo essencial, pois o legislador infraconstitucional não dispõe de liberdade para impor limitações que esvaziem estruturalmente o exercício da atividade econômica ou inviabilizem mecanismos jurídicos legítimos de continuidade empresarial².

Impedir o acesso a esse instrumento e induzir a falência por motivo fiscal cria uma barreira que pode levar à extinção prematura de empresas viáveis. A utilização legal de uma ferramenta sancionatória de natureza predominantemente tributária desloca o eixo do sistema: substitui o exame de viabilidade econômica, a deliberação e a maximização do pagamento de credores por uma resposta punitiva, potencialmente contraproducente inclusive para a própria arrecadação. Ou seja, **resta violada toda a estrutura de proteção à ordem econômica preconizada pelo constituinte.**

Esse E. Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência histórica consolidada quanto ao não cabimento das denominadas "sanções políticas", meios coercitivos indiretos para a cobrança de tributos e que acabam por interditar ou dificultar excessivamente a atividade econômica.

¹ BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de Direito Constitucional - 6ª Edição 2025. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.125.

² BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de Direito Constitucional - 6ª Edição 2025. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.127



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

As Súmulas 70³, 323⁴ e 547⁵, bem como os Temas de Repercussão Geral n. 31⁶, 732⁷ e 856⁸ elucidam os pilares desse entendimento, proibindo a interdição de estabelecimentos e a proibição de atividades profissionais como forma de forçar o pagamento de impostos.

De modo particularmente relevante, **no julgamento da ADI 4854/RS**, que também trata da figura do “devedor contumaz”, o Supremo Tribunal Federal admitiu a constitucionalidade de regime fiscal diferenciado aplicado a contribuintes reiteradamente inadimplentes, assentando, contudo, **critério limitador expresso**, tais medidas somente são compatíveis com a Constituição quando não inviabilizam o exercício da atividade empresarial.

A Corte distinguiu medidas de controle e fiscalização admissíveis, de medidas coercitivas indiretas que impeçam o funcionamento da empresa e são portanto inconstitucionais. O objetivo da diferenciação é justamente garantir a proteção e o equilíbrio de mercado.

O dispositivo ora impugnado ultrapassa precisamente esse limite jurisprudencial. Ao impedir o acesso ao principal instrumento jurídico de soerguimento empresarial, produz efeito de inviabilização estrutural da continuidade da atividade, convertendo mecanismo fiscal em barreira econômica absoluta.

³ Súmula 70 STF. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

⁴ Súmula 325 STF. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

⁵ 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.

⁶ “É inconstitucional o 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”.

⁷ É inconstitucional a 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”

⁸ [...] “II – É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos”.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

b) Violação à função social da propriedade e ao princípio da preservação da empresa

De igual modo, a análise constitucional do artigo 13, inciso I, alínea "d", deve considerar necessariamente a função social da propriedade, previsto no art. 170, III, da Constituição Federal⁹, bem como o princípio constitucionalmente derivado da preservação da empresa viável, reconhecido de forma consistente na doutrina constitucional econômica e na dogmática do direito concursal.

Embora o texto constitucional não trate de modo expresso da função social da empresa, é entendimento consolidado que a empresa representa forma qualificada de exercício da propriedade produtiva. Nessa condição, quando organizada para a produção de bens e serviços, geração de empregos, arrecadação tributária e circulação de riquezas, a atividade empresarial concretiza, em grau elevado, o conteúdo jurídico da função social da propriedade, assumindo papel estrutural na realização dos objetivos da ordem econômica¹⁰. Esse vetor constitucional foi explicitamente incorporado pelo regime da insolvência empresarial.

O art. 47 da Lei nº 11.101/2005¹¹ estabelece que a recuperação judicial tem por finalidade viabilizar a superação da crise econômico-financeira do devedor, de modo a permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica. Não se trata de diretriz meramente programática, mas de norma de concretização de princípios constitucionais da ordem econômica.

⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade;

¹⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de Direito Constitucional - 6ª Edição 2025. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.504

¹¹ Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

A preservação da empresa viável decorre diretamente da conjugação entre livre iniciativa e função social da propriedade. Por essa razão, o sistema recuperacional foi estruturado para permitir que a análise sobre a continuidade ou não da atividade produtiva seja feita em ambiente jurisdicional e negocial, com participação dos credores e controle judicial de legalidade.

O art. 13, I, “d” da LC nº 225/2026, ao permitir que a Fazenda Pública, com base em enquadramento administrativo de devedor contumaz, impeça o ajuizamento da recuperação judicial ou requeira diretamente a convolação do processo em falência, rompe essa arquitetura normativa e constitucional. Isso porque esvazia o instituto da reestruturação empresarial ao deslocar o centro decisório da esfera jurisdicional-concursal para a esfera administrativa-fiscal.

Com efeito, a continuidade ou o encerramento da atividade empresarial deixa de resultar de análise judicial de viabilidade e de deliberação dos credores e passa a decorrer, na prática, de ato administrativo classificatório. Há, assim, substituição da lógica de preservação condicionada à viabilidade econômica e deliberação dos credores por lógica de exclusão automática fundada em critério fiscal.

Cabe aqui enfatizar um dos aspectos mais inovadores e contenciosos do artigo 13: a previsão de que a contumácia possa motivar a convolação da recuperação judicial em falência a pedido da Fazenda Pública. Tradicionalmente, o sistema de insolvência brasileiro, regido pela Lei nº 11.101/2005, reserva a convolação a hipóteses específicas, como o descumprimento do plano de recuperação ou a rejeição deste pelos credores em assembleia¹².

¹² Art. 73. O juiz decretará a falência durante o processo de recuperação judicial:

I – por deliberação da assembléia-geral de credores, na forma do art. 42 desta Lei;

II – pela não apresentação, pelo devedor, do plano de recuperação no prazo do art. 53 desta Lei;

III - quando não aplicado o disposto nos §§ 4º, 5º e 6º do art. 56 desta Lei, ou rejeitado o plano de recuperação judicial proposto pelos credores, nos termos do § 7º do art. 56 e do art. 58-A desta Lei

IV – por descumprimento de qualquer obrigação assumida no plano de recuperação, na forma do § 1º do art. 61 desta Lei.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

A inclusão da Fazenda Pública como legitimada para requerer a quebra com base na contumácia tributária altera a balança de poder nos processos de insolvência.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão recente no REsp 2.196.073/SE, operou um *overruling* parcial ao entendimento anterior, fixando que a Fazenda Pública possui, sim, interesse e legitimidade para requerer a falência de devedores com execuções fiscais frustradas, fundamentando-se na cláusula de "qualquer credor" do artigo 97 da Lei de Falências. Contudo, a LC 225/2026 vai além, permitindo que **a simples declaração de contumácia administrativa sirva de gatilho para a quebra**, independentemente do estágio da recuperação judicial ou da vontade dos credores privados.

Essa previsão é claramente desproporcional e desarrazoada. A falência é um processo de liquidação que, na prática, frequentemente resulta em baixa recuperação para credores quirografários e empregados, priorizando os créditos garantidos e, em certa medida, os fiscais na ordem de preferência. A título de exemplo, “forçar” a falência de uma empresa em recuperação judicial por motivos puramente tributários pode prejudicar a coletividade de credores que já haviam aprovado um plano de soerguimento por acreditarem na viabilidade do negócio.

Novamente, a inconstitucionalidade da norma deriva da análise do artigo 170, que estabelece a função social da empresa, e a partir da jurisprudência pátria que consagrou que se a empresa é socialmente útil e viável, sua destruição por uma dívida tributária pode ser considerada um excesso do poder estatal.

O risco sistêmico é evidente. Empresas com efetiva capacidade de soerguimento podem ser sumariamente excluídas do regime recuperacional e conduzidas à

V - por descumprimento dos parcelamentos referidos no art. 68 desta Lei ou da transação prevista no art. 10-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002; e

VI - quando identificado o esvaziamento patrimonial da devedora que implique liquidação substancial da empresa, em prejuízo de credores não sujeitos à recuperação judicial, inclusive as Fazendas Públicas



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

falência sem exame técnico de viabilidade econômica. A consequência é a eliminação de atividade produtiva socialmente útil, com impacto negativo sobre empregos, mercado, arrecadação futura e satisfação global de credores.

Sob essa perspectiva, a medida assume contornos de sanção estrutural indireta, aproximando-se das chamadas sanções políticas tributárias, reiteradamente vedadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme assentado na já citada Súmula 70. O critério funcional adotado pela Corte distingue medidas legítimas de controle e fiscalização de medidas que, na prática, impedem o funcionamento empresarial.

Como exposto, esse parâmetro foi reafirmado no julgamento da ADI 4854/RS, no qual o Supremo Tribunal Federal admitiu regime fiscal diferenciado para contribuintes inadimplentes, e fixou limite expresso, a medida é constitucional apenas quando não inviabiliza o exercício da atividade empresarial. Ao reconhecer a validade de sistemas especiais de recolhimento, a Corte ressaltou que não se configuram sanções políticas quando preservada a continuidade operacional do contribuinte.

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.711/2011 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA. CONHECIMENTO PARCIAL. REGIME ESPECIAL DE FISCALIZAÇÃO. ICMS. DEVEDORES CONTUMAZES. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA E DA LIBERDADE DE TRABALHO E COMÉRCIO. VIOLAÇÃO. AUSÊNCIA. SANÇÃO POLÍTICA NÃO CONFIGURADA. DECRETO N. 48.494/2011. NORMA REGULAMENTAR. INADMISSIBILIDADE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. I. CASO EM EXAME

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Social Liberal (PSL) contra os arts. 2º e 3º da Lei n. 13.711/2011 e os arts. 1º a 4º do Decreto n. 48.494/2011, ambos do Estado do Rio Grande do Sul, que instituíram Regime Especial de Fiscalização (REF) voltado a devedores contumazes do ICMS.

1. O requerente sustenta, em síntese, que as normas impugnadas configuram forma oblíqua de cobrança de tributos e violam os



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

princípios da liberdade de trabalho e comércio, da legalidade, da igualdade e da não cumulatividade, bem como o art. 146, III, b, da CF/1988. Alega, ainda, ofensa ao princípio da proporcionalidade e ao tratamento isonômico entre contribuintes.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se a constitucionalidade de lei estadual por meio da qual instituído Regime Especial de Fiscalização voltado a contribuintes qualificados como devedores contumazes de ICMS, notadamente quanto à sua compatibilidade com os princípios da legalidade, proporcionalidade, não cumulatividade, igualdade e da liberdade de trabalho e comércio.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A superveniente alteração substancial de normas impugnadas, sem aditamento da inicial, implica prejuízo do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade, ficando restrito o objeto da ação, no caso, aos arts. 2º, §§ 1º a 3º; e 3º da Lei n. 13.711/2011, na redação dada pela Lei n. 14.180/2012.

4. O regime especial, por disciplinar obrigações acessórias voltadas à fiscalização e arrecadação, não está sujeito à reserva de lei complementar.

5. Não há violação ao princípio da legalidade tributária, uma vez que os dispositivos impugnados instituem obrigações acessórias, cuja regulamentação por decreto é admitida no ordenamento jurídico (CTN, arts. 96 e 113, § 2º).

6. A submissão de contribuintes inadimplentes a regime fiscal diferenciado, sem inviabilizar o exercício da atividade econômica, não configura sanção política ou meio oblíquo de cobrança (RE 486.175 AgR-EDv, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 25 .4.2024).

7. O tratamento diferenciado dado a credores originários de precatórios e a titulares de crédito por cessão não implica ofensa ao princípio da igualdade tributária, por não haver identidade entre a condição de contribuinte inadimplente e de cessionário.

8. O Decreto n. 48.494/2011 possui natureza meramente regulamentar, não dotado de generalidade e abstração próprias de atos primários, a inviabilizar a submissão ao controle abstrato de constitucionalidade por ação direta.

IV. DISPOSITIVO

9. Ação direta conhecida em parte e, nessa extensão, pedidos julgados improcedentes, confirmando-se a presunção de constitucionalidade dos arts. 2º, §§ 1º, 2º e 3º, e 3º da Lei n. 13.711/2011, na redação conferida pela Lei n. 14.180/2012 do Estado do Rio Grande do Sul .

(STF - ADI: 4854 RS - RIO GRANDE DO SUL, Relator.: Min.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 25/08/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-09-2025 PUBLIC 26-09-2025)

O entendimento foi recentemente reafirmado, por ocasião do julgamento em 09.03.26 da ADI 7513, de relatoria do Min. Cristiano Zanin. Inobstante o pedido tenha sido julgado improcedente e a norma impugnada declarada constitucional, vale frisar que a *ratio decidendi* reforça a inconstitucionalidade da norma ora impugnada.

O julgado é relevante à presente controvérsia por reiterar balizas importantes sobre os limites constitucionais de medidas fiscais direcionadas a devedores contumazes. Naquele caso, o tribunal, de forma unânime, validou a instituição de um regime especial de fiscalização tributária no Estado de São Paulo, voltado à exigência de obrigações acessórias reforçadas, **desde que não implicassem a paralisação da atividade econômica do contribuinte**.

O relator destacou que “*é legítimo que o Poder Público adote certas medidas extrajudiciais contra o contribuinte devedor de tributos, desde que proporcionais e razoáveis, não restringindo injustificadamente direitos fundamentais do contribuinte*”, citando como meios adequados a imposição de multas, o protetos, a inscrição em cadastro de devedores e a execução fiscal. O fio condutor do voto foi justamente a preservação da empresa, estruturada na premissa de que o Estado não pode impor barreiras concretas à sua continuidade nem dificultar a sua reestruturação.

O art. 13 da LC nº 225/2026 claramente ultrapassa esse limite, pois não se trata de impor um regime especial com cobranças e regras diferenciadas – o que seria legítimo. Ao impedir o acesso à recuperação judicial e autorizar a decretação de falência com base em qualificação administrativa, a norma autoriza a supressão estrutural da atividade produtiva.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

O presente caso impõe consequência muito mais gravosa do que outras já analisadas por essa Corte. Diferentemente da ADI 7513, em que se analisou medida de natureza fiscal e instrumental, a norma ora impugnada prevê o **afastamento de uma via jurisdicional de reorganização empresarial**, com efeitos definitivos e desproporcionais, o que enseja, aqui sim, o reconhecimento da inconstitucionalidade.

Além disso, sob o ponto de vista econômico-concursal, a solução liquidatória forçada tende a reduzir o valor global recuperável, pois empresas em recuperação podem manter atividade produtiva, gerar riqueza e capacidade contributiva futura, além de propiciar renegociação organizada do passivo. A falência, ao contrário, normalmente implica depreciação de ativos, paralisação produtiva e perda de valor de continuidade, reduzindo a satisfação inclusive do próprio crédito tributário.

Há, portanto, incongruência material, ao buscar punir o devedor contumaz mediante exclusão do regime recuperacional e indução à falência, o Fisco pode comprometer a própria eficiência arrecadatória e a satisfação do crédito, além de sacrificar interesses de trabalhadores e credores privados.

Entende-se que o combate à inadimplência estrutural e à concorrência desleal é finalidade legítima, contudo, não autoriza a adoção de mecanismo automático de exclusão do sistema de reestruturação empresarial. Para que a disciplina seja constitucionalmente compatível, o enquadramento administrativo não pode operar como veto absoluto ao ingresso na recuperação nem como gatilho automático de convalidação em falência, devendo sempre haver espaço para controle jurisdicional de viabilidade e proporcionalidade.

Diante disso, ao favorecer a liquidação forçada com base em critério administrativo e ao esvaziar o regime de preservação da empresa viável, o art. 13 da LC nº 225/2026 viola materialmente a função social da propriedade produtiva, o princípio da preservação da empresa e a própria lógica constitucional da ordem econômica, razão pela qual deve ser declarado inconstitucional.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

c) Violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição e ao devido processo legal

Em terceiro lugar, e não menos importante, o art. 13, I, “d” da LC 225/2026 enfraquece e mitiga o princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal¹³, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Trata-se, portanto, de garantia fundamental de acesso à justiça e de tutela jurisdicional efetiva, que impede o legislador de criar obstáculos normativos que inviabilizem o exercício do direito de ação.

À luz desse parâmetro constitucional, verifica-se que o art. 13, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 225 incorre em inconstitucionalidade, pois institui verdadeira barreira legal de acesso ao Poder Judiciário e, por consequência, promove restrição indevida ao exercício do direito de ação.

O impedimento legal à propositura de recuperação judicial pelo considerado “devedor contumaz” não configura mera disciplina procedimental, mas verdadeira exclusão apriorística de tutela jurisdicional. Ao vedar que o devedor formule pedido de soerguimento empresarial, a norma não regula o modo de exercício do direito - ela o suprime. Há, portanto, exclusão direta de matéria da apreciação judicial, o que é expressamente vedado pela Constituição.

A garantia constitucional não se limita a obstar que a lei impeça o acesso à jurisdição, mas assegura o direito de exigir do Estado a tutela jurisdicional adequada, abrangendo tanto hipóteses de lesão quanto de ameaça a direito. A Constituição, ao mencionar expressamente a ameaça, deixa claro que a jurisdição possui também função preventiva, inibitória e protetiva.

¹³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

A vedação legal à propositura de recuperação judicial, quando dirigida a determinada categoria de devedores de forma automática e abstrata, configura violação material ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, e não mera limitação procedimental legítima. Isso porque não se trata de simples conformação do exercício do direito de ação, mas de supressão do próprio acesso à tutela jurisdicional adequada para enfrentamento da crise empresarial.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, possui densidade normativa robusta e integra o núcleo essencial das garantias fundamentais processuais. Seu conteúdo material impede que o legislador crie barreiras normativas que excluam, direta ou indiretamente, determinadas pretensões ou sujeitos do controle jurisdicional. A vedação constitucional não se limita à proibição de cláusulas de não-justiciabilidade expressas, ela também alcança mecanismos legais que, na prática, inviabilizam o exame judicial da lesão ou da ameaça a direito¹⁴.

Sob essa perspectiva, a recuperação judicial constitui técnica jurisdicional de tutela preventiva e estruturante, voltada à superação da crise econômico-financeira e à preservação da atividade produtiva viável. Impedir o acesso a esse instrumento significa eliminar uma modalidade específica, e constitucionalmente relevante de tutela jurisdicional. Há, portanto, compressão qualitativa do direito de ação, pois o ordenamento passa a negar não apenas o provimento final, mas o próprio direito de submeter o pedido ao juízo competente.

A violação é material porque atinge o conteúdo substancial do princípio: o poder-dever do Judiciário de apreciar, no caso concreto, a presença dos pressupostos legais e a adequação da tutela postulada. Ao substituir o juízo judicial de admissibilidade e viabilidade por proibição legal apriorística fundada em classificação administrativa, a norma desloca o eixo decisório da jurisdição para a Administração, esvaziando a função constitucional do juiz natural da causa.

¹⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de Direito Constitucional - 6ª Edição 2025. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.227.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

A garantia de acesso à jurisdição deve ser compreendida em três planos interdependentes: acesso, adequação e efetividade da tutela. Não basta permitir ingresso formal em juízo; é necessário assegurar acesso à técnica processual idônea à proteção do direito material. A exclusão do regime recuperacional, que é o mecanismo processual especificamente desenhado para tratar a crise empresarial compromete a adequação da tutela e, por consequência, sua efetividade. O resultado é a frustração estrutural da proteção jurisdicional¹⁵.

Do ponto de vista do devido processo legal substancial, a restrição também se mostra incompatível com a Constituição. Medidas legislativas que afetem intensamente posições jurídicas patrimoniais, como a própria continuidade da empresa, devem observar critérios de racionalidade, proporcionalidade e reserva de jurisdição. A exclusão automática da via recuperacional, sem espaço para avaliação judicial concreta, viola esse padrão de controle material.

Na falência, tal como prevista na Lei 11.101, o provimento trazido pela nova lei aqui impugnada constitui providência jurisdicional extrema, com impactos patrimoniais, sociais e econômicos de elevada magnitude. De modo que, a decretação pressupõe exame técnico da insolvência, verificação dos requisitos legais e apreciação judicial individualizada do caso concreto. Não se trata de simples consequência administrativa, mas de ato jurisdicional complexo inserido na lógica do juízo universal da insolvência.

Além disso, a norma produz efeito de bloqueio jurisdicional preventivo, pois impede que o devedor busque reorganização supervisionada antes do colapso definitivo. Com isso, suprime a dimensão preventiva da jurisdição, hoje amplamente reconhecida na dogmática processual constitucional como componente do direito fundamental à tutela jurisdicional adequada. O sistema constitucional brasileiro protege não apenas a reparação de danos consumados, mas também a prevenção de danos graves e sistêmicos.

¹⁵ SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.791.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Em síntese, a vedação impugnada não representa simples regra de procedimento, mas restrição substancial ao núcleo do direito fundamental de ação e de acesso à tutela jurisdicional adequada. Por isso, configura violação material ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, ao devido processo legal e à reserva de apreciação judicial do caso concreto, impondo o reconhecimento de sua incompatibilidade constitucional.

d) Desvio da função regulatória do Estado – violação ao art. 174

Por fim, a título de reforço argumentativo, o art. 174 da Constituição Federal¹⁶ estabelece que o Estado exercerá, como agente normativo e regulador da atividade econômica, funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Trata-se de autorização constitucional para intervenção regulatória voltada à correção de distorções, promoção da concorrência leal e desenvolvimento econômico.

Essa função regulatória, contudo, encontra limites materiais na própria ordem econômica constitucional, a intervenção estatal não pode aniquilar a atividade econômica viável nem substituir a lógica de preservação empresarial por mecanismo de exclusão automática.

O dispositivo impugnado converte instrumento de política fiscal em mecanismo de eliminação empresarial. Ao impor a convolação em falência com fundamento em classificação administrativa, a norma ultrapassa a função regulatória legítima e assume caráter estruturalmente punitivo. A medida, assim, revela-se incompatível com o art. 174, por converter prerrogativa regulatória em instrumento de descontinuidade compulsória da atividade produtiva.

¹⁶ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

III. DA NECESSÁRIA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

Estão plenamente presentes, no caso, os requisitos legais para a concessão de medida cautelar, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, a justificar a imediata suspensão da eficácia do dispositivo impugnado até o julgamento definitivo da ação.

O *fumus boni iuris* decorre da consistente fundamentação de inconstitucionalidade material demonstrada, especialmente pela violação aos princípios da inafastabilidade da jurisdição, da livre iniciativa, da função social da propriedade produtiva e da preservação da empresa viável, todos integrantes do núcleo estruturante da ordem constitucional econômica e processual.

Conforme exposto, o art. 13 da LC nº 225/2026, ao permitir que a Fazenda Pública impeça o processamento da recuperação judicial ou promova a convolação em falência com base em enquadramento administrativo, promove restrição desproporcional de acesso à tutela jurisdicional adequada e esvazia o regime constitucional de reestruturação empresarial, em desconformidade com o art. 5º, XXXV, e art. 170 da Constituição Federal, bem como com a orientação jurisprudencial consolidada dessa Corte acerca da vedação de medidas fiscais que inviabilizem a atividade econômica.

A plausibilidade jurídica do pedido também se evidencia pela colisão direta entre o dispositivo impugnado e a lógica normativa do sistema concursal estabelecido na Lei nº 11.101/2005, especialmente quanto à centralidade do juízo recuperacional, à deliberação dos credores sobre a viabilidade econômica e à diretriz de preservação da empresa como vetor de interesse público.

O *periculum in mora*, por sua vez, mostra-se igualmente presente e concreto. A produção imediata de efeitos da norma questionada autoriza, desde logo, o indeferimento de pedidos de recuperação judicial, o bloqueio de processos em curso e a convolação de recuperações em falência por provocação fazendária fundada em classificação



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

administrativa. Tais consequências possuem caráter gravemente lesivo e, em muitos casos, irreversível.

Com efeito, a decretação de falência implica liquidação de ativos, paralisação da atividade produtiva, extinção de postos de trabalho, ruptura de cadeias contratuais e perda do valor de continuidade da empresa, efeitos que não podem ser plenamente recompostos caso, ao final, seja reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo.

Além disso, a substituição da via recuperacional por liquidação forçada compromete a própria utilidade do provimento final, pois a eventual declaração posterior de inconstitucionalidade não será capaz de restaurar empresas já extintas nem recompor o valor econômico dissipado.

Diante desse quadro, a concessão da medida liminar revela-se necessária para preservar a utilidade do julgamento de mérito, resguardar a segurança jurídica e evitar a produção de efeitos econômicos e sociais irreversíveis, recomendando-se a suspensão imediata da eficácia do dispositivo impugnado até decisão definitiva dessa Corte.

IV. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer:

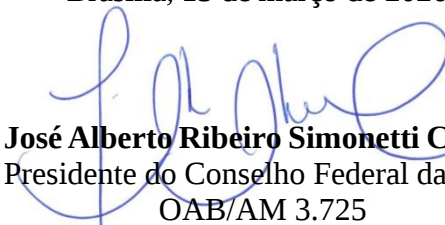
- i. A concessão de medida liminar para suspender imediatamente a eficácia do art. 13, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 225/2026, até o julgamento definitivo da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- ii. No mérito, seja confirmada a liminar, e julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 13, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 225/2026.



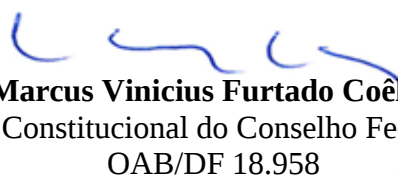
Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 13 de março de 2026.



José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral
Presidente do Conselho Federal da OAB
OAB/AM 3.725
OAB/DF 45.240



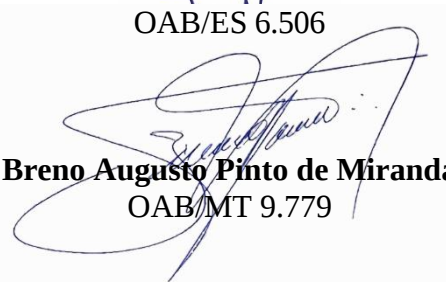
Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Procurador Constitucional do Conselho Federal da OAB
OAB/DF 18.958



Juliana Bumachar
Presidente da Comissão Especial de Recuperação Judicial do
Conselho Federal da OAB
OAB/DF 78.284



Luciano Pavan de Souza
Presidente da Comissão Especial de Falência do
Conselho Federal da OAB
OAB/ES 6.506



Breno Augusto Pinto de Miranda
OAB/MT 9.779



Lizandra Nascimento Vicente
OAB/DF 39.992



Manuela Elias Batista
OAB/DF 55.415