



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para assegurar, na esfera administrativa, o direito ao oferecimento de caução com vistas a garantir a expedição da Certidão de Regularidade Fiscal e a suspensão do registro em Cadastros Públicos de Inadimplência.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art.** **206.**

.....

§ 1º Fica assegurado ao contribuinte, na esfera administrativa, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, após o vencimento da obrigação tributária e antes do ajuizamento da respectiva ação de execução fiscal, garantir, de forma antecipada, o débito tributário ou não tributário inscrito em dívida ativa, com o oferecimento voluntário de caução idônea suficiente.

§ 2º Formalizada a caução a que se refere o § 1º em processo administrativo junto à Fazenda Pública competente, deverão ser imediatamente asseguradas ao contribuinte, em relação ao débito caucionado, a expedição da Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa (CPD-EN) e a consequente suspensão de eventual registro em Cadastros Públicos de Inadimplentes.

§ 3º A caução à que se refere o *caput* poderá ocorrer por meio de garantia real imobiliária, de seguro garantia ou de fiança bancária, em valor suficiente para garantir a integralidade do valor da dívida,



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa.

§ 4º A caução à que se refere o § 1º não implica a suspensão da exigibilidade do crédito tributário e será convertida automaticamente, nos termos do art. 9º da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, em garantia à execução.” (NR)

Art. 2º Caberá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios regulamentarem seus respectivos processos administrativos de que trata o § 2º do art. 206, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, no prazo de até 90 (noventa) após a entrada em vigor desta Lei.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

É consabido que a inscrição de débitos de natureza tributária ou não tributária junto à dívida ativa dos órgãos da Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios acarreta, como um de seus efeitos imediatos contra o contribuinte, a impossibilidade da emissão das Certidões de Regularidade Fiscal, popularmente conhecidas como CND (Certidão Negativa de Débitos) e CPD-EN (Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa).

Isso, porque, nos termos do artigo 204 do Código Tributário Nacional, a dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída, só podendo, nos termos do parágrafo único do citado artigo, ser elidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite.

Sem as Certidões de Regularidade Fiscal, o contribuinte – pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira – não consegue participar de licitações e demais formas de concorrência pública, fica impedida de celebrar contratos com o setor público, não consegue solicitar



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

financiamentos em bancos oficiais e privados e, em alguns casos, a própria administração pública fica legitimada a recusar o pagamento de serviços prestados se não houver a devida comprovação da regularidade fiscal pelo contribuinte.

Em outros casos mais específicos, como em processos de recuperação judicial, a falta da certidão pode levar à suspensão do processo até que a regularidade seja comprovada, de modo que a não apresentação destas certidões tem o condão, por força de lei, de suspender o andamento da própria recuperação judicial.

Enfim, dentre outros, são incontáveis os transtornos e problemas sofridos pelo contribuinte com a falta de regularidade fiscal no âmbito de todos os entes da federação.

Ocorre que, com a efetivação da inscrição em dívida ativa de créditos tributários ou não tributários, as respectivas fazendas públicas dispõem, em regra, de um prazo prescricional de até 5 anos para efetuarem a cobrança judicial do débito (art. 174 do CTN), através do ajuizamento da correspondente ação de execução fiscal sob o rito da Lei Federal nº 6.830, de 1980, popularmente conhecida como “Lei de Execuções Fiscais”.

Por este rito processual judicial, o contribuinte somente consegue garantir a integralidade do débito cobrado por uma das formas previstas no artigo 11 da Lei Federal nº 6.830, de 1980. Contudo, para garantir a execução, ele deve ser legalmente citado e, em cinco dias, garantir a execução.

Todavia, como, após a inscrição do respectivo débito junto à dívida ativa, as fazendas públicas dispõem deste elástico prazo de até 5 anos para promover sua cobrança judicial válida, não pode jamais o contribuinte solvente, ou seja, aquele que possui meios, patrimônio e bens suficientes para garantir a integralidade do débito, ficar à mercê da discricionariedade da fazenda pública em efetuar o ajuizamento da correspondente ação de execução fiscal.



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

E se a respectiva Fazenda Pública credora demorar 2, 3 ou até 4 anos para efetuar a cobrança judicial do débito através do ajuizamento da ação de execução fiscal? Porventura, é justo, razoável ou equânime que o contribuinte fique totalmente impossibilitado de retomar sua Certidão de Regularidade Fiscal em razão desta demora discricionária do fisco em ajuizar a ação de execução fiscal? Evidente que não.

Justamente por isso é que, há considerável tempo, o Superior Tribunal de Justiça – STJ firmou sua jurisprudência, inclusive na sistemática dos Recursos Repetitivos (Tema 237), de que o contribuinte pode, após o vencimento da obrigação e antes do ajuizamento da ação de execução fiscal, garantir o juízo de forma antecipada para o fim de obter a CPD-EN, através do ajuizamento, no Poder Judiciário, da chamada Ação ou Medida Cautelar de Caução.

Segundo esta iterativa jurisprudência do STJ:

a) não pode ser imputado ao contribuinte solvente, isto é, aquele em condições de oferecer bens suficientes à garantia da dívida, prejuízo pela demora do Fisco em ajuizar a execução fiscal para a cobrança do débito, na medida em que raciocínio inverso implicaria ao contribuinte que contra si tenha ajuizada ação de execução fiscal ostentaria condição mais favorável do que aquele contra o qual o Fisco ainda não se voltou judicialmente, motivo pelo qual é lícito ao contribuinte se antecipar ajuizando a medida cautelar de caução (REsp 1.123.669/RS);

b) a possibilidade de caução para garantia integral do débito pode envolver tanto débitos de natureza tributária como não tributária, podendo ser prestada pelo contribuinte por garantia real imobiliária, seguro garantia ou fiança bancária (AgInt no REsp 2.006.993/PR);

c) a medida cautelar de caução configura-se como antecipação da penhora na execução fiscal, sendo, em via de regra, promovida no exclusivo interesse do contribuinte (AgInt no REsp 2.109.752/RS);



SENADO FEDERAL
Senador JORGE SEIF – PL/SC

d) oferecida caução em valor suficiente à garantia da dívida, deve ser assegurado ao contribuinte a expedição da CPD-EN e a suspensão de sua inscrição no CADIN e nos demais Cadastros de Inadimplentes (AgInt no REsp 2.006.993/PR).

Todavia, estas garantias asseguradas pela jurisprudência ao contribuinte se encontram acessíveis tão somente pela via judicial, exigindo que o mesmo tenha que, obrigatoriamente, dispendar valores financeiros elevados com a contratação de advogados, com o pagamento de custas processuais iniciais e finais, com perícias judiciais de avaliação imobiliária, dentre outros dispêndios, o que acaba tornando tais garantias, na maior parte das vezes, inacessíveis aos contribuintes que possuem débitos em dívida ativa, principalmente aqueles (pessoas físicas e jurídicas) com menor capacidade ou condição financeira.

Ponto importante a ser ressaltado é: a presente proposição legislativa não visa suspender a exigibilidade do crédito devido pelo contribuinte, na medida em que as hipóteses de suspensão da exigibilidade são apenas aquelas já elencadas no artigo 151 do CTN, cujo rol, segundo a mesma jurisprudência do STJ, é taxativo (AgRg na MC 14946/RJ).

Ante a situação apresentada, se torna necessário e fundamental, por justiça social, que o Congresso Nacional assegure por lei todas estas garantias já estabelecidas de forma definitiva pelos tribunais brasileiros ao contribuinte na esfera administrativa, sem os elevados custos financeiros e a elevada demora insita aos processos judiciais.

Para além de democratizar, viabilizar e concretizar direitos do contribuinte, a presente proposição legislativa contribui significativamente, e de modo inquestionável, para a redução da judicialização no país em tema de ordem fiscal/tributária já definitivamente decidido pela jurisprudência, diminuindo expressivamente o número de processos judiciais presentes e futuros sobre o assunto.