

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025

(Do Sr. PEZENTI)

Institui, na esfera administrativa dos entes federativos, a possibilidade de prestação antecipada de caução para garantia de débitos inscritos em dívida ativa, anteriormente ao ajuizamento da execução fiscal, e estabelece seus efeitos quanto à expedição de certidão e à inscrição em cadastros de inadimplentes.

O Congresso Nacional decreta:

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

§ 1º A caução a que se refere o caput poderá consistir em garantia real imobiliária, seguro-garantia ou fiança bancária, em valor suficiente para assegurar a integralidade do débito perante a respectiva Fazenda Pública.

§ 2º Os débitos a que se refere o caput compreendem os de natureza tributária e não tributária.

§ 3º Formalizada a caução em processo administrativo perante a Fazenda Pública competente, deverá ser assegurada de imediato ao contribuinte, em relação ao débito caucionado, a expedição de Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa, bem como a consequente suspensão de eventual registro em cadastros públicos de inadimplentes.

§ 4º A caução referida no caput equivalerá, para todos os efeitos legais, à antecipação da penhora nos autos da respectiva execução



fiscal a ser ajuizada, não constituindo causa de suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

Art. 2º Caberá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios regulamentar as garantias previstas nesta Lei Complementar, no prazo de até 90 (noventa) dias contados de sua publicação.

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

JUSTIFICAÇÃO

É amplamente conhecido que a inscrição de débitos de natureza tributária ou não tributária em dívida ativa, nos órgãos da Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, acarreta efeitos imediatos e gravosos ao contribuinte, dentre os quais se destaca a impossibilidade de obtenção das Certidões de Regularidade Fiscal, popularmente conhecidas como Certidão Negativa de Débitos e Certidão Positiva com Efeitos de Negativa.

Nos termos do artigo 204 do Código Tributário Nacional – CTN, “a dívida regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída”, sendo que tal presunção somente pode ser elidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou de terceiro a quem aproveite. Em decorrência disso, enquanto perdurar a situação de inadimplência formal, resta inviabilizada a expedição das respectivas certidões.

A ausência de regularidade fiscal impõe uma série de severas restrições ao contribuinte, pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, incluindo: a impossibilidade de participar de licitações e de outras formas de contratação com a Administração Pública; o impedimento de celebrar contratos administrativos; a restrição ao acesso a financiamentos junto a instituições financeiras públicas e privadas; a possibilidade, em determinados casos, de recusa do pagamento por serviços já prestados; além da suspensão ou entrave ao regular andamento de processos de recuperação judicial, em razão de exigência legal de comprovação de regularidade fiscal.



Além disso, a partir da inscrição do débito em dívida ativa, a respectiva Fazenda Pública passa a dispor, como regra, do prazo prescricional de até cinco anos para promover sua cobrança judicial, conforme o artigo 174 do CTN, por meio do ajuizamento da competente ação de execução fiscal, nos termos da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execuções Fiscais).

Ocorre que, no âmbito do procedimento executivo fiscal, o contribuinte somente tem a possibilidade de oferecer garantia aos autos após o ajuizamento da ação e a sua regular citação, oportunidade em que poderá garantir o débito por uma das modalidades previstas no artigo 11 da Lei nº 6.830/80. Somente após a formalização da penhora e a aceitação da garantia pelo Juízo é que se viabiliza, em regra, a obtenção da certidão positiva com efeito de negativa em relação ao débito executado.

Nesse intervalo, que pode chegar a cinco anos, o contribuinte solvente – isto é, aquele que dispõe de patrimônio ou meios suficientes para garantir a integralidade do débito – permanece submetido a severas restrições em sua atividade econômica e civil, unicamente em razão da inércia ou da conveniência administrativa do Fisco em postergar o ajuizamento da execução fiscal. Tal situação revela-se manifestamente incompatível com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da isonomia e da segurança jurídica.

Diversamente disso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao longo dos anos, firmou entendimento consolidado, inclusive sob a sistemática dos recursos repetitivos (Tema 237), no sentido de que é lícito ao contribuinte, após o vencimento da obrigação e antes do ajuizamento da execução fiscal, oferecer garantia ao débito, por meio de medida judicial cautelar de caução, com o objetivo de viabilizar a expedição de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa.

Conforme, a título de exemplo, o decidido no REsp 1.123.669/RS e no AgInt no REsp 2.006.993/PR, a jurisprudência do STJ reconhece que:

a) não se pode imputar prejuízo ao contribuinte solvente em razão da demora do Fisco em ajuizar a execução fiscal, sob pena de se



conferir tratamento mais favorável àquele que já tem contra si uma ação judicial, em detrimento daquele que ainda não sofreu tal constrição;

b) a caução pode abranger tanto créditos tributários quanto não tributários, podendo ser prestada mediante garantia real imobiliária, seguro-garantia ou fiança bancária;

c) a medida cautelar de caução equivale, em seus efeitos, à antecipação da penhora na execução fiscal, sendo adotada, em regra, no interesse exclusivo do contribuinte;

d) uma vez oferecida caução suficiente, deve ser assegurada ao contribuinte a expedição da certidão positiva com efeito de negativa, bem como a suspensão de sua inscrição no CADIN e em demais cadastros de inadimplentes.

Todavia, atualmente, tais garantias somente podem ser obtidas pela via judicial, o que impõe ao contribuinte custos muitas vezes proibitivos, tais como honorários advocatícios, custas processuais, despesas com avaliações periciais e demais encargos inerentes ao processo judicial. Tal realidade acaba por excluir, na prática, contribuintes de menor capacidade econômica do acesso a um direito já assentado pela jurisprudência pátria.

Diante desse cenário, torna-se imperioso, por razões de justiça fiscal, segurança jurídica e eficiência administrativa, que o Congresso Nacional discipline, em nível infraconstitucional, a possibilidade de prestação de caução antecipada diretamente na esfera administrativa, reproduzindo, de forma acessível e equânime, garantias que já se encontram plenamente reconhecidas pelo Poder Judiciário.

Além de assegurar maior proteção ao contribuinte solvente, a presente Lei Complementar contribuirá decisivamente para a redução da judicialização em matéria tributária e fiscal, racionalizando a atuação do Estado, desafogando o Poder Judiciário e promovendo uma relação mais equilibrada, eficiente e cooperativa entre Fisco e contribuinte.

Temos a certeza de contar com o apoio de nossos nobres pares para a aprovação do presente Projeto de Lei Complementar.



Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado **PEZENTI**

