



**INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB
COMISSÃO DE DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO (CDFT)**

INDICAÇÃO Nº 90/2021

AUTOR DA PROPOSTA: ADILSON RODRIGUES PIRES

RELATOR: PAULO FERNANDO PINHEIRO MACHADO

PARECER SOBRE A PROPOSTA OBJETO DA INDICAÇÃO Nº 90/2021

Ementa: *Crédito Tributário. Projeto de Lei Complementar nº160/2021, que altera a redação do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para incluir a fiança bancária e o seguro garantia entre as hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito tributário.*

Palavras-chave: Crédito Tributário. Suspensão de exigibilidade. Hipóteses. Inclusão de fiança e seguro-garantia.

SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO,

Cuida o presente parecer da análise do Projeto de Lei Complementar nº160/2021, de autoria do Deputado Carlos Bezerra (MDB/MT), que altera a redação do Art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, para incluir a fiança bancária e o seguro garantia entre as hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

DAS HIPÓTESES ATUAIS DE SUSPENSÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO – UM REGIME EXCESSIVAMENTE RESTRITIVO

As hipóteses atuais de suspensão do crédito tributário estão arroladas no Art. 151 do Código Tributário Nacional (CTN), *in verbis*:

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

- I - moratória;
- II - o depósito do seu montante integral;
- III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;
- IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.
- V - a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)
- VI - o parcelamento. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela consequentes.

Como bem se pode apreciar, as hipóteses elencadas pelo CTN para a suspensão da exigibilidade do crédito tributário constituído são bastante restritas. Em especial, vencida a fase de discussão administrativa do lançamento (III) e excluída a hipótese de moratória da Fazenda Pública (I), é somente por uma via judicial muito restrita - unicamente em sede de mandado de segurança (IV) ou de concessão de medida liminar (V) - que a exigibilidade do crédito tributário poderia ser suspensa, obstando um processo de execução fiscal.

Ressalte-se que a utilização das vias abertas pelos incisos IV e V são de acesso restritíssimo, uma vez que o pesado ônus probatório inicial de estabelecer os requisitos do *fumus boni iuris* e, especialmente, do *periculum in mora* é todo ele arcado pelo contribuinte.

Na maioria dos casos em que o contribuinte decide discutir a legalidade do lançamento tributário, assim, faz-se necessário recorrer a hipótese do inciso II, de depósito do montante integral do valor do crédito tributário, para suspender o processo de execução fiscal e prosseguir no seu questionamento judicial. Trata-se, obviamente, de uma obstrução ao questionamento do lançamento tributário.

O entendimento jurisprudencial do inciso II do Art. 151 do CTN é ainda mais restritivo, ao exigir que o depósito seja feito em dinheiro, conforme a Súmula nº 112 do Superior Tribunal de Justiça, que dispõe *in verbis*:

O depósito somente suspende a exigibilidade do crédito tributário se for integral e em dinheiro.

Em recente Recurso Especial¹ do município de Porto Velho contra decisão do Tribunal de Justiça de Rondônia que havia deferido pedido de duas empresas para substituir por seguro-garantia os valores depositados no bojo do Art. 151, II do CTN, a Segunda Turma do STJ, em decisão unânime, reafirmou as restrições em vigor. Segundo o Relator do processo, Ministro Herman Benjamin,

a compreensão esposada pelo Tribunal estadual está em desacordo com a pacífica orientação do STJ, firmada no Recurso Especial repetitivo REsp 1.156.668/DF (Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, DJe 10.12.2010), de que é **inviável a equiparação do seguro-garantia ou da fiança bancária ao depósito judicial em dinheiro e pelo montante integral para efeito de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, sob pena de afronta ao art. 151 do CTN.** (Grifo original).²

O sistema de suspensão da exigibilidade do crédito tributário no direito brasileiro se afigura, assim, como extremamente restritivo. Ressalte-se, por oportuno, que os valores integrais envolvidos são normalmente vultosos. No caso do REsp 1.737.209, por exemplo, estava em discussão um montante de mais de R\$ 17 milhões, a título de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

A principal consequência de um tal regime excessivamente restritivo, em especial em face da longa duração dos processos, é o de imobilizar volumes significativos de capital, retirando-os da economia nacional, o que é, algumas vezes, letal para o contribuinte e, sempre, contraproducente para o desenvolvimento nacional, como se verá a seguir.

¹ Superior Tribunal de Justiça (STJ), RECURSO ESPECIAL No 1.737.209 - RO (2018/0094616-1) - DJe: 01/07/2021.

² Ibid. p. 10.

DOS IMPACTOS MACRO E MICROECONÔMICOS DO ATUAL REGIME RESTRITIVO

Na maioria dos casos, como apontado pelo Deputado Carlos Bezerra na justificativa do Projeto de Lei Complementar nº160/2021, “a exigência de depósito integral do montante para suspensão da exigibilidade pode, em certos casos, apresentar-se demasiadamente onerosa ao contribuinte, inviabilizando sua atividade econômica.”

Esse, de fato, é o cerne do problema. Do ponto de vista microeconômico, em um sistema saudável, as empresas e famílias não dispõem de ativos imobilizados, isto é, elas investem o seu capital disponível em atividades produtivas, ou mesmo em consumo, estimulando a economia em geral. As empresas não entesouram recursos, em especial em um ambiente estruturalmente inflacionário como o é o da economia internacional após o Choque de Nixon em 1971.³ O fato de uma determinada empresa ter reservas disponíveis para fazer o depósito voluntário integral, não é um bom sinal da sua saúde financeira nem da sua capacidade de gestão administrativa. É sinal de que ela tem recursos parados, em detrimento próprio e da economia como um todo.

Do ponto de vista macroeconômico, por sua vez, uma economia pujante baseia-se, fundamentalmente, na capacidade e na velocidade de circulação da moeda, isto é, o crescimento e a expansão do sistema pressupõem que o capital disponível esteja alocado em investimentos e consumo e não imobilizado, em situação de entesouramento, que é em si uma posição de tendência deflacionária e de retração do sistema. Em outras palavras, o montante depositado judicialmente para suspender a execução fiscal e permitir a discussão do lançamento tributário é um elemento depreciador do sistema econômico, originado no sistema jurídico, que precisaria, de fato, ser eliminado por completo. Trata-se de um verdadeiro entupimento na circulação do sistema financeiro nacional.

Em suma, a legislação não deveria impor um ônus ao setor produtivo que em si mesmo é contraproducente ao desenvolvimento econômico nacional. Se a lei restringe a capacidade de discutir o lançamento tributário do contribuinte, exigindo o depósito integral em dinheiro para suspender o processo de execução, ela obriga as empresas a manterem recursos parados para fazer face a uma eventualidade, extremamente comum em nosso país, de discussão com o Fisco. Trata-se, do ponto de vista econômico, de uma restrição legal suicida, que deveria ser extirpada por completo.

³ <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/as-bodas-de-ouro-do-choque-de-nixon-20082021>

DA ASSIMETRIA COM RELAÇÃO AO REGIME DO CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO – OFENSA AO INTERESSE PÚBLICO

As hipóteses restritivas de suspensão de exigibilidade do crédito tributário elencadas no CTN, além de constituírem um sistema que é contraproducente economicamente, são também injustas, por criarem um complexo que se aplica única e exclusivamente a créditos tributários.

A jurisprudência do STJ é unânime no sentido de aceitar a fiança bancária e o seguro garantia para suspender a execução do crédito não-tributário. O Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, no bojo do REsp. No 1.381.254 – PR, declarou que

é cabível a suspensão da exigibilidade do crédito não tributário a partir da apresentação da fiança bancária e do seguro garantia judicial, desde que em valor não inferior ao do débito constante da inicial, acrescido de trinta por cento, nos moldes previstos no art. 151, inciso II do CTN c/c o art. 835, § 2o. do Código Fux e o art. 9o., § 3o. da Lei 6.830/1980, uma vez que não há dúvida quanto à liquidez de tais modalidades de garantia, permitindo, desse modo, a produção dos mesmos efeitos jurídicos do dinheiro.⁴ (Grifo original)

Além disso, o Ministro Maia Filho afirmou não haver fundamento legal para a recusa do seguro garantia, tendo-se em vista a precariedade do decreto suspensivo. *In verbis*:

A propósito, demais disso, não há razão jurídica para inviabilizar a aceitação do seguro garantia judicial, porque, em virtude da natureza precária do decreto de suspensão da exigibilidade do crédito não tributário (multa administrativa), o postulante poderá solicitar a revogação do decreto suspensivo caso em algum momento não viger ou se tornar insuficiente a garantia apresentada.⁵

Dessa forma, não há razão alguma que justifique a existência de um regime restritivo quanto à utilização da fiança e do seguro-garantia apenas para os créditos tributários, uma vez que se admite, pacificamente, a sua utilização para todos os outros créditos da Fazenda Pública, de natureza não-tributária.

⁴ RECURSO ESPECIAL No 1.381.254 - PR (2013/0109841-8) - DJe: 28/06/2019. pp. 18-19

⁵ Ibid. p. 19.

O reconhecimento dos benefícios da utilização da fiança e do seguro-garantia, para ambas as partes, já havia recebido aval jurisprudencial, quanto o Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, no bojo do REsp. 1.691.748/PR, avaliou que

Depreende-se que o seguro garantia judicial oferece forte proteção às duas partes do processo, sendo instrumento sólido e hábil a garantir a satisfação de eventual crédito controvertido, tanto que foi equipado (sic) ao dinheiro para fins de penhora.

De fato, no cumprimento de sentença, a fiança bancária e o seguro garantia judicial são as opções mais eficientes sob o prisma da análise econômica do direito, visto que reduzem os efeitos prejudiciais da penhora ao desonerar os ativos de sociedades empresárias submetidas ao processo de execução, além de assegurar, com eficiência equiparada ao dinheiro, que o exequente receberá a soma pretendida quando obter (sic) êxito ao final da demanda.

Assim, dentro do sistema de execução, a fiança bancária e o seguro garantia judicial produzem os mesmos efeitos jurídicos que o dinheiro para fins de garantir o juízo, não podendo o exequente rejeitar a indicação, salvo por insuficiência, defeito formal ou inidoneidade da salvaguarda oferecida.⁶

Os benefícios da utilização dos instrumentos financeiros propostos pelo PLC nº 160/2021 são reconhecidos unanimemente pela mais alta jurisprudência. A doutrina, por sua vez, também propugna pela sua inclusão para a suspensão de créditos tributários. Hugo de Brito Machado, por exemplo, sustenta que “mesmo o conhecimento de embargos à execução fiscal pode ocorrer sem que tenha havido depósito, desde que por outra forma garantida a execução. Neste sentido é que se diz que o depósito é um ato voluntário”.⁷

A única razão para a manutenção do atual sistema restritivo e contraproducente, reservado exclusivamente aos créditos tributários, parece ser o fato de a matéria estar reservada constitucionalmente à Lei Complementar. O Ministro Napoleão Nunes Maia Filho reconheceu mesmo esse ponto, ao afirmar que

o crédito não tributário, diversamente do crédito tributário, o qual não pode ser alterado por Lei Ordinária em razão de ser matéria reservada à Lei Complementar (art. 146, III, alínea b da CF/1988), permite, nos termos aqui delineados, a suspensão da sua

⁶ REsp 1691748 (2017/0201940-6 de 17/11/2017). p. 16.

⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 40ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p.193

exigibilidade mediante utilização de diplomas legais de envergaduras distintas por meio da técnica integrativa da analogia.⁸

Diante do que precede, o PLC nº 160/2021, objeto do presente parecer, vem assim em boa hora corrigir uma assimetria no ordenamento jurídico nacional, que é danosa à economia brasileira, injusta para os contribuintes e ofensiva ao interesse público.

DOS BENEFÍCIOS DO PLC Nº 160/2021

O Projeto de Lei Complementar nº 160/2021, dessa maneira, propõe-se a corrigir essa danosa assimetria no ordenamento jurídico brasileiro, ao propor a inclusão da fiança e do seguro garantia nas hipóteses de suspensão do crédito tributário elencadas no Art. 151 do CTN.

Trata-se claramente de um passo no sentido correto, qual seja o de libertar o fluxo de capitais na economia brasileira, cuja necessidade é maximizada no momento atual, no qual se vive uma estagflação global causada, em grande medida, pelas políticas de contenção dos efeitos econômicos e financeiros da pandemia de COVID-19, que foram particularmente prejudiciais ao setor produtivo da economia.

O reconhecimento jurídico da utilização de instrumentos financeiros, como a fiança e o seguro garantia, trazem o benefício adicional de estimular o mercado de seguros no Brasil, que é de tamanho reduzidíssimo se comparado aos padrões internacionais. Isto é, trata-se de uma inclusão legislativa benéfica sob o ponto de vista, também, do mercado financeiro e da estabilidade da economia nacional.

Além disso, como bem ressaltou o Professor Márcio Ávila no bojo das discussões da Comissão de Direito Financeiro e Tributário a respeito do tema objeto do presente parecer, a inclusão do seguro garantia e da fiança bancária entre as hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito tributário proporcionará redução da litigiosidade tributária, o que atende a uma demanda atual do interesse público. Afinal, a Fazenda Pública não precisará ajuizar execução fiscal para cobrar o crédito tributário e o contribuinte não terá que ficar se esforçando para comprovar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* para a obtenção da suspensão, na linha da jurisprudência consolidada sobre a matéria:

⁸ RECURSO ESPECIAL No 1.381.254 - PR (2013/0109841-8) - DJe: 28/06/2019. p. 19

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. AJUIZAMENTO DE AÇÃO ANULATÓRIA DO CRÉDITO FISCAL. CONDICIONAMENTO AO DEPÓSITO PRÉVIO DO MONTANTE INTEGRAL. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. INOCORRÊNCIA.

1. **A propositura de ação anulatória de débito fiscal não está condicionada à realização do depósito prévio previsto no art. 38 da Lei de Execuções Fiscais, posto não ter sido o referido dispositivo legal recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em virtude de incompatibilidade material com o art. 5º, inciso XXXV, verbis: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".**
2. "Ação anulatória de débito fiscal. art. 38 da lei 6.830/80. Razoável a interpretação do aresto recorrido no sentido de que **não constitui requisito para a propositura da ação anulatória de débito fiscal o depósito previsto no referido artigo. Tal obrigatoriedade corre se o sujeito passivo pretender inibir a Fazenda Pública de propor a execução fiscal.** Recurso extraordinário não conhecido." (RE 105552, Relator Min. DJACI FALCAO, Segunda Turma, DJ 30-08-1985)
3. **Deveras, o depósito prévio previsto no art. 38, da LEF, não constitui condição de procedibilidade da ação anulatória, mas mera faculdade do autor, para o efeito de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, nos termos do art. 151 do CTN, inibindo, dessa forma, o ajuizamento da ação executiva fiscal, consoante a jurisprudência pacífica do E. STJ. (...)**

(STJ; REsp 962838/BA; RECURSO ESPECIAL 2007/0145215-1; Recurso Repetitivo Tema 241; Relator Ministro: LUIZ FUX (1122); Órgão Julgador: S1 - PRIMEIRA SEÇÃO; Data do Julgamento: 25/11/2009; DJe 18/12/2009) (grifo nosso).

Ainda na esteira dos comentários do Professor Márcio Ávila, com os quais concordamos plenamente, ainda que o PLC apresente um avanço considerável no tratamento da matéria, ao propor uma evolução em relação à modificação efetuada pela Lei nº 13.043/2014 no art. 9º, inc. II da LEF, migrando de garantia da execução para forma de suspensão da exigibilidade, o ideal seria que o Art. 151 do CTN fosse inteiramente abolido, solidificando um sistema condizente com o princípio da presunção de inocência e com a garantia do contribuinte de amplo acesso ao Poder Judiciário.

O Professor Márcio Ávila bem aduz que a revogação do dispositivo evitaria inúmeros redirecionamentos ilegais por falta de garantia apresentada pelo contribuinte, o que se dá, na maioria das vezes, pela mais absoluta impossibilidade financeira de assim proceder. A hipossuficiência, além disso, tem que ser provada, o que é causa de mais litígio. O sistema mais condizente com os ditames da Justiça, assim, seria aquele em que o crédito tributário somente se tornaria exigível com o trânsito em julgado da decisão judicial desfavorável ao contribuinte.

Em suma, merece aprovação, portanto, o PLC objeto do presente parecer.

CONCLUSÕES

Conclui-se, pela análise precedente, que não há justificativa alguma, nem econômica nem jurídica, para a manutenção da exclusão da aceitação da fiança bancária

e do seguro garantia nas hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito tributário previstas no Art. 151 do CTN. Trata-se de um regime extremamente restritivo e contraproducente, adstrito exclusivamente às hipóteses de crédito tributário, que obriga o contribuinte a imobilizar ativos que deveriam estar sendo empregados para estimular a economia nacional, com a geração de emprego e renda.

Não está, em absoluto, no interesse público manter uma exclusão que obriga ao entesouramento de recursos vultosos, dos quais o desenvolvimento nacional tanto necessita que sejam aplicados em atividades produtivas.

Além disso, o regime do Art. 151 do CTN é uma verdadeira excrescência, ao criar uma assimetria injusta e ineficiente, uma vez que tanto a fiança bancária quanto o seguro garantia são aceitos pacificamente para a suspensão de todos os outros tipos de crédito não-tributário. O ideal seria que o sistema do Art. 151 do CTN fosse inteiramente abolido, em prol de um tratamento mais condizente com o princípio da presunção de inocência e da garantia de amplo acesso ao Poder Judiciário.

Até que o legislador adote a solução inteiramente correta do ponto de vista do Direito e da Justiça, contudo, merece prosperar o Projeto de Lei Complementar nº 160/2021, por promover uma alteração no CTN clamada pela jurisprudência, pela doutrina e, acima de tudo, pelo interesse público.

É o parecer.

Curitiba, 17 de Janeiro de 2022.

Paulo Fernando Pinheiro Machado
Relator