

Consensualidade e alteração do artigo 151 do CTN pelo PLP 124/2022

01/03/2026

Antes de entrar no objeto temático deste artigo, reputo salutar situá-lo na trajetória histórica da tributação no Brasil, pois a malha normativa que constituiu o que hoje reconhecemos como sistema tributário brasileiro não nasceu do zero, mas foi fruto de intensas, profundas e profícuas reflexões de grandes juristas, mas não só, também das discussões travadas em ambiente jurisdicional.

O Código Tributário Nacional de 1966 é fruto de um enorme esforço intelectual — que tem entre seus arquitetos Rubens Gomes de Sousa, responsável por sistematizar categorias fundamentais, e cujas lições influenciou, deveras, influencia, a maneira como compreende-se obrigação tributária, crédito tributário, suspensão e extinção.

Se Rubens deu arquitetura, reconhecido como o grande sistematizador do direito tributário nacional, Paulo de Barros Carvalho definiu o método para sua construção.

Foi o prestigiado mestre da PUC e das Arcadas quem ensinou que as categorias jurídicas devem ser enfrentadas de forma analítica, perpassando, assim, por sua estrutura, condições de pertinência e coerência ao sistema, e, sobretudo, sua historicidade, pois, como bem afirmou, o sistema “ganha vida mediante interpretação”. [1] [2]

Embebido em sua historicidade, a análise de um texto normativo, positivado ou projetado, merece ser promovida sob duas perspectivas, uma vez que é possível, como ensina o saudoso mestre, estudar:



“o texto segundo um ponto de vista interno, elegendo como foco temático a organização que faz dele uma totalidade de sentido, operando como objeto de significação no fato comunicacional que se dá entre emissor e receptor da mensagem, e outro corte metodológico que centraliza suas atenções no texto enquanto instrumento da comunicação entre dois sujeitos, tomado, agora, como objeto cultural e, por conseguinte, inserido no processo histórico-social, onde atuam determinadas formações ideológicas. Fala-se, portanto, numa análise interna, recaindo sobre os procedimentos e mecanismos que armam sua estrutura, e numa análise externa, envolvendo a circunstância histórica e sociológica em que o texto foi produzido” [3]

PLP 124/22

A partir desse pano de fundo que a leitura do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 124/2022 será promovida neste artigo, justamente porque aspira a modernização do sistema tributário. [4]

Quando o Código Tributário Nacional foi projetado, especificamente no que diz respeito ao tema da suspensão da exigibilidade do crédito tributário, o texto positivo era distinto daquele atualizado com a Lei Complementar nº 104/2001, já que nele não estava previsto o parcelamento, como meio para se alcançar a suspensão da exigibilidade do crédito tributário via pagamento dilargado no tempo. Podemos afirmar que o sistema era binário: ou se pagava à vista para extinguir o crédito ou não se pagava.

O pagamento em parcelas ainda que identificado, pragmaticamente, em legislações esparsas dos entes políticos, somente em 2001, foi inserido no artigo 151 do Código Tributário Nacional (CTN) como causa de suspensão da exigibilidade, pela referida Lei Complementar. [5]

Temos que admitir que essa inserção no CTN foi um marco, porque sinaliza a percepção do legislador no sentido de que o ciclo de positivação da obrigação tributária [6] não é apenas cobrança, mas um percurso que deve ser perpassado por fases de negociação, discussão e solução do conflito sem a necessidade de judicialização de questões fáceis e habilmente resolvidas pela Administração Tributária.

É importante observar que parcelamento não extingue, não modifica, não transmuta a obrigação. Parcelamento tão somente suspende o referido ciclo de positivação. A extinção da obrigação tributária ocorre mesmo só com o pagamento, ou o perdão, a compensação ou a impossibilidade jurídica de cobrar (como ocorre com a decadência ou a prescrição), pois, pensamos, as demais hipóteses previstas no artigo 156 do CTN, isto é, a transação, a decisão judicial passada em julgado e a administrativa irreformável, são veículos de cujo conteúdo se constrói o fato que efetivamente extirpa o vínculo, mas não afetam o núcleo performativo da extinção.

Assim como a sentença, esses mecanismos modernos de resolução de conflitos entre fisco e contribuinte, como a transação ou a arbitragem, devem ser reconhecidos como veículos para a extinção da obrigação tributária.

Esse contexto (e o pretexto para a produção desse artigo) integra-se ao movimento contemporâneo da consensualidade, desjudicialização e cooperação, pilares do Código de Processo Civil de 2015, marcador do surgimento da Lei Federal que regulamentou a Transação em 2020. [7]

É indispensável reconhecer esse pano de fundo para compreendermos o PLP nº 124/2022, especialmente sobre as alterações que projeta promover no artigo 151 do CTN.

O foco do artigo são dois específicos dispositivos: artigos 151 e 156 do CTN. E aqui começam as tensões hermenêuticas, porque o PLP inova, contudo em desarmonia com o plexo completo de normas do CTN. Vejamos.

O PLP traz duas novas causas suspensivas associadas a instrumentos de resolução consensual de conflitos: transação e arbitragem. Nesse artigo vamos tratar exclusivamente da primeira.

Relativamente à transação, prescreve o inciso projetado que a suspensão da exigibilidade é dependente de ato da autoridade administrativa, criando verdadeiro procedimento administrativo de concessão da suspensão, podendo, assim, ser equiparada ao que vamos denominar, aqui, de “tutela provisória administrativa”, porém, não indica minimamente critérios ou requisitos ensejam e conformam a produção desse ato com viés nitidamente decisório.

Do ponto de vista sistêmico, um efeito jurídico de tal magnitude não pode depender de ato discricionário sem densificação normativa. Suspensão da exigibilidade não é favor fiscal: é alteração do *status* jurídico do crédito tributário.

Outro ponto que chama a atenção e, certamente, merece ser revisto previamente à aprovação do Projeto, é o fato de a transação constar, no CTN, tanto como causa de suspensão (artigo 151) como de extinção (artigo 156) do crédito tributário.

A projeção desses artigos é manifestamente distinta, o artigo 151 afeta a positivação da obrigação tributária e artigo 156 a obrigação, *per se*, de maneira que o mesmo fato jurídico (transação) não pode suspender e extinguir simultaneamente a obrigação.

Pensamos: a adequada solução técnica, para manter a coerência do microssistema do CTN, seria revogar o inciso III do artigo 156, já que transação não extingue a obrigação tributária, relembremos, ela conduz à *posteriori* extinção, mas seu efeito imediato não é esse, deveras, nos moldes em que vem sendo formatada pelas Administrações Públicas.

Nesse tocante, não temos dúvida em afirmar que o PLP nº 124/2022 é uma boa iniciativa legislativa, sinaliza modernidade e traz soluções para o contencioso tributário brasileiro esperados há considerável trato de tempo. Contudo, para manter inabalada a tradição inaugurada por Rubens Gomes de Sousa, é preciso garantir que as inovações projetadas não desfaça a coerência estrutural do CTN.

Feitos os ajustes necessários, teremos um texto moderno, seguro, funcional e, sobretudo, adequado ao sistema tributário brasileiro.

[1] *In: Curso de Direito Tributário*. 34ª edição. São Paulo: Noeses, 2026, p. VII.

[2] Preleciona Paulo de Barros Carvalho:

“a unidirecionalidade do tempo está presente no Direito pelo seu caráter eminentemente dinâmico, fazendo-se necessário, como recurso metodológico de conhecimento, que paralisemos sua marcha, para tornar-se possível a observação atenda das unidades normativas, da compostura lógica de suas formas de associação, bem como da amplitude semântica e pragmática d linguagem em que se exprime, levando-se em conta o tom de historicidade e, sobretudo, os valores que lhe são inerente, como objeto cultural que é”. – *In Curso de Direito Tributário*. 34ª edição. São Paulo: Noeses, 2026, p. XII.



[3] In: *Direito Tributário – Fundamentos Jurídicos da Incidência*. 11ª edição. São Paulo: Noeses, 2021, p. 20.

[4] Esse PLP compõe o conjunto de projetos de modernização do direito e do contencioso tributários apresentado pela Comissão de Juristas Presidida pela Ministra Regina Helena Costa.

[5] Nesse momento histórico, prévio à Lei Complementar nº 104/2001, a suspensão da exigibilidade era obtida mediante a impetração de mandado de segurança e a concessão de medida liminar suspensiva da exigibilidade, nos termos do art. 151, IV do CTN. É isso mesmo: por ser interpretado literalmente, era necessário judicializar a questão para obter a suspensão da exigibilidade. Decorrencia direta da inadequada interpretação de que o art. 151 do CTN era taxativo. Bem, interpretação essa que, infelizmente, ainda prevalece, veja o que o STJ, na vigência do CPC/1973, decidiu no Recurso Especial nº 1.156.668 sob o rito dos repetitivos:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. CAUÇÃO E EXPEDIÇÃO DA CPD-EN. POSSIBILIDADE. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. ART. 151 DO CTN. INEXISTÊNCIA DE EQUIPARAÇÃO DA FIANÇA BANCÁRIA AO DEPÓSITO DO MONTANTE INTEGRAL DO TRIBUTO DEVIDO PARA FINS DE SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE. SÚMULA 112/STJ. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II, DO CPC, NÃO CONFIGURADA. MULTA. ART. 538 DO CPC. EXCLUSÃO.

(...)

2. O art. 151 do CTN dispõe que, in verbis:
3. 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 10.1.2001) VI – o parcelamento.”

3. Deveras, a suspensão da exigibilidade do crédito tributário (que implica óbice à prática de quaisquer atos executivos) encontra-se taxativamente prevista no art. 151 do CTN, sendo certo que a prestação de caução, mediante o oferecimento de fiança bancária, ainda que no montante integral do valor devido, não ostenta o efeito de suspender a exigibilidade do crédito tributário, mas apenas de garantir o débito exequendo, em equiparação ou antecipação à penhora, com o escopo precípua de viabilizar a expedição de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa e a oposição de embargos. (Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/11/2010, DJe 10/12/2010)

[6] A respeito do processo de positivação, ensina Paulo de Barros Carvalho que ele deve ser compreendido “exatamente por esse avanço em direção ao comportamento das pessoas. As normas gerais e abstratas, dada sua generalidade e posta sua abstração, não têm condições efetivas de atuar num caso materialmente definido. Ao projetar-se em direção à região das



interações sociais, desencadeiam uma continuidade de regras que progridem para atingir o caso especificado. E nessa sucessão de normas, baixando incisivamente para o plano das condutas efetivas que chamamos “processo de positivação do direito”, entre duas unidades estará sempre o ser humano praticando aqueles fatos conhecidos como fontes de produção normativa”. – *In: Direito Tributário – Fundamentos Jurídicos da Incidência*. 11ª edição. São Paulo: Noeses, 2021, p. 39.

[7] Remetemos o leitor e a leitora para outros artigos da coluna que tratam desse ponto: [aqui](#), [aqui](#), [aqui](#), [aqui](#) e [aqui](#)

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mar-01/consensualidade-e-alteracao-do-artigo-151-do-ctn-pelo-plp-124-2022/>