

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 719, de 2016, que *altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento; a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e a Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, para dispor sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga; e a Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa da União.*

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista, para fins do disposto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), a Medida Provisória (MPV) nº 719, de 29 de março de 2016, editada com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, que permite ao Presidente da República, em caso de relevância e urgência, adotar esse instrumento normativo e submetê-lo, de imediato, ao Congresso Nacional.

Em cinco artigos, a MPV promove alterações em leis ordinárias para: 1) autorizar o uso do saldo da conta vinculada no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como garantia nas operações de crédito consignado; 2) alterar objetivos da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), e prever o fundo de direito privado que será constituído, administrado, gerido e representado pela ABGF, para cobrir seguro obrigatório de danos



pessoais e a indenização por morte ou por invalidez permanente ou as despesas de assistência médica e suplementares, causadas exclusivamente por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes quanto ao pagamento do seguro; e 3) regular a dação em pagamento de bens imóveis como causa de extinção do crédito tributário.

Para isso, em seu art. 1º, a MPV nº 719, de 2016, altera a Lei nº 10.820, de 2003, para permitir aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) a utilização do saldo da conta vinculada no FGTS como garantia em empréstimos consignados.

Poderá ser oferecido em garantia até 10% do saldo da conta vinculada no FGTS. No caso de despedida sem justa causa ou de despedida por culpa recíproca ou força maior, poderá ser oferecido em garantia 100% do valor da multa paga pelo empregador. Essa multa é de 40% sobre o saldo da conta do FGTS, no caso de despedida sem justa causa, e de 20% na despedida por culpa recíproca ou força maior. Não se aplica, em relação à referida garantia, a impenhorabilidade prevista no art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.036, de 1990.

O art. 2º altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que, entre outras disposições, autoriza o Poder Executivo a criar a ABGF. O objetivo da alteração legal é incluir entre os objetivos da ABGF a constituição, a administração, a gestão e a representação de fundos garantidores e de outros fundos de interesse da União; bem como incluir a constituição, a administração, a gestão e a representação específica do fundo criado com a alteração do art. 10 da Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga, pelo seguinte art. 3º da MPV.

Dessa forma, em seu art. 3º, a MPV altera o art. 10 da Lei nº 8.374, de 1991, para estabelecer que a indenização por morte ou por invalidez permanente ou as despesas de assistência médica e suplementares, causadas exclusivamente por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes quanto ao pagamento do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais, serão devidas por fundo de direito privado constituído, administrado, gerido e representado pela ABGF.



A MPV estabelece que o fundo terá natureza privada e patrimônio separado do patrimônio da ABGF, será sujeito a direitos e obrigações próprias, não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio.

Ainda em seu art. 3º, a MPV prevê que o patrimônio do fundo será formado por parcela dos prêmios arrecadados pelas seguradoras com o seguro obrigatório, pelo resultado financeiro de suas aplicações e por outras fontes de recursos definidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

A MPV ainda prevê que o CNSP disporá sobre as obrigações, os prazos para a implementação e a remuneração devida à administradora do fundo.

Ao alterar o art. 14 da Lei nº 8.374, de 1991, a MPV determina ainda em seu art. 3º que a exigência legal de que não se procederá à inscrição, nem se expedirá provisão de registro, termo de vistoria ou certificado de regularização de embarcação, sem a comprovação da existência do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga (DPEM), torna-se sem efeito caso não haja, no mercado, sociedade seguradora que ofereça o seguro. Também determina que cabe à Superintendência de Seguros Privados (Susep) informar à autoridade competente a falta de oferta do seguro.

O art. 4º trata do último dos temas de que cuida a MPV e se refere à reformulação da norma que regula o instituto da dação em pagamento de bens imóveis, prevista com causa de extinção do crédito tributário no inciso XI do art. 156 do Código Tributário Nacional (CTN), a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Como o CTN é lei de normas gerais em matéria tributária, recepcionado com *status* de lei complementar pela Constituição Federal de 1988, é imprescindível a existência de lei ordinária que disponha sobre a matéria, de modo a possibilitar que o instituto seja utilizado, na prática, pelos contribuintes.

Em razão disso, foi editada a Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, que, em seu art. 4º, tratou das normas aplicáveis à dação em pagamento de bens imóveis para quitação de dívidas tributárias pelos contribuintes na esfera federal. A MPV, ao alterar o referido dispositivo legal, modificou as regras a serem



observadas para a entrega de bens imóveis com intuito de extinguir créditos de natureza tributária de titularidade da União.

Na redação original do art. 4º da Lei nº 13.259, de 2016, duas eram as regras para extinção do crédito tributário mediante dação em pagamento: a) prévia avaliação judicial do bem ofertado pelo devedor; b) quitação da totalidade do débito mediante entrega de bem imóvel.

Pela redação em vigor, conferida pela MPV ao mencionado dispositivo legal, as novas regras para utilização da dação em pagamento de bens imóveis podem ser assim sintetizadas: a) extinção somente de créditos tributários da União, desde que inscritos em Dívida Ativa da União; b) quitação somente pode ocorrer a critério da União; c) avaliação prévia do bem ofertado, sem exigência de que o procedimento seja judicial, observada a regulamentação a ser expedida pelo Ministro de Estado da Fazenda; d) inexistência de ônus em relação ao bem ofertado; e) quitação da totalidade do débito mediante entrega de bem imóvel; f) inaplicação às dívidas referentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional); g) desistência da ação pelo devedor ou corresponsável e renúncia do direito sobre o qual se funde a demanda, na hipótese de a dívida ser objeto de discussão judicial; e h) observância, pela União, da destinação específica dos créditos extintos, nos termos de regulamentação a ser expedida pelo Ministro de Estado da Fazenda.

No âmbito da Comissão Mista, foram apresentadas 56 emendas à MPV nº 719, de 2016.

Por meio do Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 24, de 2016, e nos termos no § 7º do art. 62 da Constituição Federal, a MPV teve a sua vigência prorrogada pelo período de sessenta dias.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, emitir parecer sobre a MPV nº 719, de 2016, antes de sua apreciação, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.



De acordo com o art. 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002, a Comissão Mista deve se pronunciar sobre: (i) a constitucionalidade da MPV, inclusive quanto ao atendimento aos pressupostos de relevância e urgência; (ii) a adequação financeira e orçamentária da medida; (iii) o atendimento da exigência do § 1º do art. 2º daquela Resolução, segundo o qual o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, no dia da publicação da MPV no Diário Oficial da União, seu texto, acompanhada da respectiva Mensagem e Exposição de Motivos; e (iv) o mérito da MPV.

II.1 – Da constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, admissibilidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 719, de 2016, frisamos que a União é competente para legislar sobre política de crédito e de seguros, e sobre direito tributário, conforme os arts. 22, inciso VII, e 24, I, da Constituição Federal (CF). A matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o Poder Executivo expõe sua percepção na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 30, de 2016, em razão da necessidade de alterar a composição do conjunto de operações de crédito das famílias de forma a minorar tempestivamente as consequências negativas da atual redução da atividade econômica; pela finalidade social do Seguro Obrigatório DPEM, com a iminência de que nenhuma seguradora opere com o seguro, inclusive invialibilizando o regular tráfego de embarcações; e pela necessidade de regulamentar dispositivo previsto no CTN, de forma a ampliar as formas de satisfação do crédito tributário disponíveis aos contribuintes, que deixariam de satisfazê-lo com recursos que podem ser empregados na realização de seus negócios, melhorando sua condição de liquidez no atual cenário de incertezas econômicas.

Vale lembrar que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência.



A citada Resolução nº 1, de 2002 - CN, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

No que se refere à adequação orçamentária e financeira, a mencionada EMI nº 30, de 2016, não faz referência a estimativas sobre as receitas ou as despesas públicas, pois a matéria não trata de aumento de despesas ou de renúncia de receitas públicas, conforme aponta a Nota Técnica nº 18, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), atendendo ao disposto no artigo 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

Juridicamente, a matéria altera leis ordinárias previamente existentes, sem óbices jurídicos a apontar, e trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, se aprofundarmos o entendimento de que crédito e seguros estão relacionado a questões tributárias, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa.

II.2 – Do mérito

Quanto ao mérito, acreditamos que as iniciativas legislativas acima descritas justificam sobejamente a aprovação da matéria. Com objetivo de abordar o mérito, serão tratados, em tópicos específicos, cada um dos diferentes temas que compõem o conjunto normativo da MPV nº 719, de 2016.

Serão, ainda, objeto de análise as emendas pertinentes ao objeto da medida provisória. Serão rejeitadas as emendas desprovidas de pertinência temática, por força da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127, que considerou não ser compatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas dessa natureza.

II.2.1 - O FGTS em garantia a crédito consignado

O primeiro tema tratado na MPV nº 719, de 2016, diz respeito ao uso do FGTS em garantia a empréstimo consignado. Nesse tipo de empréstimo o desconto das parcelas devidas é realizado diretamente na folha de pagamento do empregado, do servidor público ou do pensionista. O desconto direto na folha torna o risco de inadimplência menor, o que permite que os juros cobrados nessa modalidade de crédito sejam inferiores aos de outras linhas de crédito. Entretanto, desde a sua criação, a expansão do crédito consignado foi expressiva entre servidores públicos, aposentados e pensionistas, não se verificando a mesma situação entre os trabalhadores do setor privado. Isso porque as relações de trabalho celetistas são mais instáveis e, em consequência, há maior risco de inadimplência, o que leva a juros mais altos nos empréstimos consignados a trabalhadores do setor privado.

Com o objetivo de sanar esse problema, a MPV nº 719, de 2016, propõe que o trabalhador possa destinar até 10% do saldo de sua conta vinculada no FGTS ou 100% da multa rescisória em garantia a empréstimos consignados. De acordo com a Exposição e Motivos que acompanhou a MPV, essa garantia reduzirá o risco potencial na concessão de crédito aos trabalhadores do setor privado e, dessa forma, possibilitará a cobrança de juros menores e a ampliação do crédito a esses trabalhadores.

A MPV destaca, ainda, a contribuição da expansão do crédito para o aquecimento da economia. O Poder Executivo estimou a expansão do crédito consignado privado em R\$ 17 bilhões com a medida.

De fato, desde a sua criação com a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, o crédito consignado teve forte presença entre servidores públicos, aposentados e pensionistas, pelo baixo risco de crédito que representam esses tomadores. O crédito consignado privado apresentou, inclusive, retração no ano de 2015 quando comparado aos anos anteriores, reflexo do desaquecimento da economia e da deterioração do mercado de trabalho. Nesse sentido, medidas que reduzam o risco de inadimplência do tomador de crédito tendem a baixar as taxas de juros cobradas desses trabalhadores e, em consequência, expandir o crédito.

A MPV é meritória ao ampliar o acesso do trabalhador do setor privado a um crédito mais barato. Caberá ao Conselho Curador do FGTS estabelecer o número máximo de parcelas e a taxa mensal de juros a ser cobrada pelas instituições que ofereçam crédito consignado com uso do FGTS em

garantia. Além disso, caberá à Caixa Econômica Federal, agente operador do FGTS, definir os procedimentos operacionais para viabilizar essa modalidade de crédito consignado. O Conselho Curador é órgão composto por representantes dos trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, de modo que consideramos que deve permanecer com o Conselho a competência de estabelecer as diretrizes no uso do FGTS como garantia ao consignado, pois representa, ainda que em parte, o interesse dos trabalhadores. Por essa razão, acatamos parcialmente as emendas n°s 43 e 45, do Deputado Paes Landim, na forma do art. 2° do PLV e, dessa forma, incorporamos um ajuste na Lei n° 8.036, de 1990, para tratar da parte do saldo do FGTS dado em garantia ao empréstimo.

Em face dessas ponderações, quanto ao mérito, por colocarem em risco a saúde financeira do trabalhador que decorria de limites excessivamente elevados para margens de consignação ou por retirar competências do Conselho Curador do FGTS com relação ao uso do FGTS em garantia a empréstimos, rejeitamos as emendas n°s 37, 46, 49 e 54.

Além disso, por entender que limitariam os efeitos pretendidos da MPV, ao restringir demasiadamente o montante do saldo do FGTS a ser concedido em garantia a empréstimo consignado de modo que não produziriam o efeito de redução do risco potencial de concessão de crédito ao trabalhador do setor privado, rejeitamos as emendas n°s 19, 36, 38 e 44.

Visando conceder efetividade à MPV com relação ao emprego do FGTS em garantia a empréstimo consignado, rejeitamos as emendas n°s 13, 17 e 18, posto que suprimem o art. 1° da MPV e, portanto, anulariam os efeitos pretendidos. As referidas emendas partem do pressuposto que o trabalhador já se encontra superendividado e que a medida seria maléfica ao estimular ainda mais o endividamento. Apesar do esperado estímulo ao crédito decorrente da medida, consideramos o benefício maior ao trabalhador que terá a oportunidade de melhorar a composição de sua dívida, ao permitir ao tomador do empréstimo substituir uma dívida mais cara pela mais barata (consignado). Nesse sentido, a MPV será benéfica, sobretudo pelo quadro atual de elevado endividamento das famílias.

II.2.2 – Da ABGF e o Seguro Obrigatório DPPEM



II.2.2.1 – Da ABGF

A MPV altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que entre outros objetivos, autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF).

De acordo com o art. 37 da lei acima referida, a ABGF, vinculada ao Ministério da Fazenda, tem os seguintes objetivos institucionais:

I - criar subsidiárias, inclusive com fim específico de administrar fundos que tenham por objetivo a cobertura suplementar dos riscos de seguro rural nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola e florestal;

II - instalar escritórios, filiais, representações e outros estabelecimentos no País e no exterior;

III - adquirir participação em empresas, públicas ou privadas, dos ramos securitário e ressecuritário, bem como dos ramos de atividades complementares às do setor de seguros e resseguros, com ou sem o controle do capital social, observado o disposto na alínea *a* do art. 36 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, ou seja, observadas as disposições da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

A seu turno, o art. 38 da mesma Lei, estabelece de forma específica os objetivos da ABGF, que a seguir transcrevemos:

Art. 38. A ABGF terá por objeto:

I - a concessão de garantias contra riscos:

a) de morte e invalidez permanente - MIP do mutuário, em operações de crédito habitacional no âmbito de programas ou instituições oficiais;

b) de danos físicos ao imóvel - DFI, em operações de crédito habitacional no âmbito de programas ou instituições oficiais;



- c) de crédito, em operações de crédito habitacional, no âmbito de programas ou instituições oficiais;
- d) comerciais, em operações de crédito ao comércio exterior com prazo superior a 2 (dois) anos;
- e) políticos e extraordinários, em operações de crédito ao comércio exterior de qualquer prazo;
- f) de descumprimento de obrigações contratuais referentes a operações de exportação de bens ou serviços, conforme garantias previstas em estatuto;
- g) de crédito, em operações de aquisição de máquinas e implementos agrícolas, no âmbito de programas ou instituições oficiais;
- h) de crédito, em operações a microempreendedores individuais, autônomos, micro, pequenas e médias empresas; e
- i) de crédito educativo no âmbito de programas ou instituições oficiais.

Além desses objetivos, especificamente elencados, o inciso II do mesmo art. 38 da referida lei estabelece que a ABGF tem como objetivo a constituição, a administração, a gestão e a representação de fundos garantidores.

A MPV, em seu art. 2º, altera o inciso II do art. 38 da Lei nº 12.712, de 2012, para incluir a expressão “e de outros fundos de interesse da União”, com o objetivo de que outros fundos de interesse da União possam vir a ser administrados pela ABGF sem a necessidade de alteração legislativa específica.

Consideramos que essa autorização deveria ser suprimida da MPV, pois o Governo Federal simplesmente deseja que o Congresso Nacional autorize de forma geral, deixando a legislação bastante aberta, sem uma autorização legal específica, a ABGF a administrar qualquer fundo que seja considerado de interesse da União pelo Governo Federal. Dessa forma, a Emenda nº 50, do Senador Ronaldo Caiado, foi acatada.

Além disso, a MPV inclui inciso IV no art. 38 da Lei nº 12.712, de 2012, para prever a constituição, a administração, a gestão e a representação do

fundo de que trata o art. 10 da Lei nº 8.374, de 1991, observadas as disposições estabelecidas pelo órgão regulador de seguros.

II.2.2.2 – Do fundo segurador

Em seu art. 3º, a MPV altera a Lei nº 8.374, de 1991, que dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga.

O art. 10 da Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, estabelecia que a indenização por morte ou por invalidez permanente, causadas exclusivamente por embarcações não identificadas, será devida conforme dispuser o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

A MPV, a seu turno, altera o art. 10 para estabelecer que a indenização por morte ou por invalidez permanente ou as despesas de assistência médica e suplementares, causadas exclusivamente por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes quanto ao pagamento do seguro, serão devidas por fundo de direito privado constituído, administrado, gerido e representado pela ABGF, na forma que dispuser o CNSP.

Conforme a EMI nº 30, de 2016, em relação ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga – Seguro Obrigatório DPEM, de que trata a Lei nº 8.374, de 1991, a MPV pretende viabilizar fundo que venha a custear indenização por morte, invalidez permanente ou a título de despesas de assistência médica e suplementares (DAMS), causada exclusivamente por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes, relativas ao Seguro Obrigatório DPEM.

O Seguro DPEM é similar ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não – Seguro Obrigatório DPVAT, que tem como principal característica diferenciadora em relação a outros seguros obrigatórios a cobertura universal, já que a indenização por danos pessoais é devida mesmo que o acidente envolva embarcação não identificada ou inadimplente. Assim, de forma similar ao DPVAT, tal seguro cumpre uma finalidade social, pagando indenizações de até R\$ 13.500,00 por morte ou invalidez permanente e de até R\$ 2.700,00 para



despesas de assistência médica e suplementares (DAMS) para acidentados por embarcações.

Anteriormente, para pagamento envolvendo embarcação não identificada ou inadimplente, o seguro DPEM contava com o Fundo de Indenizações Especiais – FIE-DPEM, fundo disciplinado pela Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP nº 128, de 5 de maio de 2005. Tal fundo era administrado pelo IRB-Brasil Re que, à época de sua criação, era ressegurador estatal monopolista.

Ocorre que com a desestatização do IRB-Brasil Re, o FIE-DPEM foi descontinuado, não havendo previsão quanto ao pagamento de acidentes envolvendo embarcação não identificada ou inadimplente. Nesse vácuo, em ações judiciais, o Poder Judiciário tem atribuído a responsabilidade pela indenização às seguradoras que operam o seguro. Diante do crescente risco judicial, as seguradoras pararam de operar o DPEM. Este atualmente é ofertado apenas por uma seguradora, que já sinalizou que pretende abandonar a oferta do seguro.

Assim, a fim de viabilizar a continuidade ao Seguro DPEM e seu papel social como seguro com cobertura universal, o Governo Federal propõe que seja criado fundo nos moldes do FIE-DPEM administrado pela ABGF, empresa pública criada, dentre outras finalidades, para a administração de fundos com características semelhantes ao FIE-DPEM.

Consideramos adequado modificar, no PLV proposto, o art. 3º da MPV, renumerado para art. 4º do PLV, por conta da introdução de art. 2º para modificar a Lei nº 8.036, de 1990, que trata do FGTS, conforme anteriormente analisado.

Assim sendo, alteramos a Lei nº 8.374, de 1991, para modificar o *caput* do art. 10 proposto pela MPV, com o objetivo de aproveitar a expertise e a estrutura nas seguradoras privadas para a análise e pagamento das indenizações securitárias com o posterior reembolso pelo FIE-DPEM, tornando o processo mais célere ao acidentado e mais econômico para todos os envolvidos.

Vale registrar que, segundo dispõe o § 3º do art. 10, o CNSP disporá também acerca do reembolso de despesas da análise do sinistro às seguradoras



privadas, o que corrobora o entendimento de que a sistemática sugerida somente trará mais vantagens aos envolvidos na operação.

Além disso, modificamos a redação proposta na MPV para o § 1º do art. 10 e introduzimos a expressão “ou de sua administradora” para elucidar mais claramente que o Fundo não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público ou da ABGF.

O fundo terá natureza privada e será custeado com parcela do prêmio arrecadado pelas seguradoras, não importando qualquer ônus ao poder público, conforme os §§ 1º e 2º do referido art. 10 da Lei nº 8.374, de 1991.

Ademais, alteramos o art. 11 da Lei nº 8.374, de 1991, para possibilitar o ressarcimento ao Fundo, quando este houver ressarcido à seguradora, pelo responsável pelo acidente.

Ressalte-se que, sem oferta do seguro, nos termos do art. 14 da Lei nº 8.374, de 1991, não “se procederá à inscrição, nem se expedirá provisão de registro, termo de vistoria ou certificado de regularização de embarcação, sem a comprovação da existência do seguro, em vigor”. Tal previsão legal significa que, sem a oferta do seguro, potencialmente todas as embarcações do País estariam irregulares para uso.

Dessa forma, a MPV propõe também, ainda em seu art. 3º, a alteração do art. 14 da Lei nº 8.374, de 1991, a fim de incluir o §3º, para prever que, caso não exista seguradora que ofereça o seguro em determinada situação, tornar-se-á sem efeito a exigência do Seguro Obrigatório DPPEM para efeito de regularidade da embarcação. Esta previsão legal impedirá que eventual não oferta do seguro impeça o regular tráfego de embarcações.

Ademais, inclui § 4º no mesmo art. 14 da Lei nº 8.374, de 1991, para determinar que cabe à Susep informar à autoridade competente a falta de oferta do seguro.

Neste ponto, ainda que o art. 15 da Lei nº 8.374, de 1991, refira-se a prêmio anual, acolhemos a Emenda nº 21, do Deputado Lucas Vergílio, para acrescentar os §§ 5º e 6º ao art. 14 da Lei nº 8.374, de 1991, com o intuito de



prover maior segurança jurídica para a fiscalização. A inserção do § 5º tem o objetivo de estabelecer que a contratação securitária deva ser renovada anualmente, já o § 6º tem a intenção de prever a necessidade de comprovação anual.

Também acolhemos a Emenda nº 20, do Deputado Lucas Vergílio, que autoriza o CNSP e a autoridade competente pela concessão de inscrição de embarcações a expedirem normas complementares, por meio da alteração do art. 16 da Lei nº 8.374, de 1991, pois consideramos que é necessário e compreensível que, tanto o CNSP, quanto a autoridade competente para a concessão e a renovação de inscrição das embarcações tenham, em suas respectivas áreas de atuação, a competência para a edição de normas disciplinadoras complementares para a realização de ajustes pontuais, execução e implementação da lei em comento.

II.2.3 - Dação em pagamento de bens imóveis

Até a entrada em vigor do art. 4º da Lei nº 13.259, de 2016, o instituto da dação em pagamento de bens imóveis ficou mais de 15 anos sem regulação geral em âmbito federal, pois a referida modalidade de quitação de créditos tributários está prevista no CTN desde 2001, por força da Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro daquele ano.

Conforme visto, a MPV nº 719, de 2016, altera a regulação do instituto tal como previsto originalmente no art. 4º da Lei nº 13.259, de 2016, de sorte a restringir a sua utilização.

De maneira geral, é meritória, nesse ponto, a medida provisória. Entre os pontos da norma que merecem destaque está a previsão de que a dação em pagamento apenas se efetivará após a concordância da União. Para tanto, foi inserida a expressão “a critério do credor” no *caput* do art. 4º da Lei nº 13.259, de 2016.

É razoável que a União deva se interessar por receber determinado bem imóvel em pagamento da dívida tributária para que a dação em pagamento possa se concretizar. Do contrário, seria necessário admitir que o contribuinte teria



o poder de decidir se o Poder Público receberá obrigatoriamente determinado bem em pagamento da dívida pecuniária.

É provável que, em muitos casos, a União fosse obrigada a receber bem imóvel cujas condições, localização, estado de conservação ou outros aspectos não atendessem ao interesse público. Toda a sociedade, portanto, seria lesada por transações dessa natureza. Por isso, a regra que prevê a concordância da Fazenda Pública é imprescindível, razão pela qual deixamos de acolher as Emendas n^{os} 2 e 3.

No texto original do art. 4^o da Lei n^o 13.259, de 2016, estava previsto que deveria haver prévia avaliação judicial dos bens ofertados, segundo critérios de mercado. O novo texto conferido pela MPV, além de exigir que os bens estejam livres e desembaraçados de quaisquer ônus, continua a impor a prévia avaliação dos bens, nos termos de regulamentação a ser expedida pelo Ministério da Fazenda.

Assim, são afastadas a avaliação judicial e a previsão de critérios de mercado, o que parece razoável, dado que a imposição da via judicial tornaria tormentoso e burocrático o procedimento de avaliação. Ademais, a previsão de critérios de avaliação é matéria excessivamente técnica, cuja previsão é mais apropriada em regulamento, e não no texto legal. Por isso, deixamos de acolher, nesse ponto, as Emendas n^{os} 34, 40, e 41.

O aprimoramento que o texto da MPV merece diz respeito à abrangência da utilização da dação em pagamento de bens imóveis. Pela redação que a MPV confere ao art. 4^o da Lei n^o 13.259, de 2016, a entrega de bens imóveis apenas poderia ser realizada para extinguir crédito tributário inscrito em Dívida Ativa da União, desde que não referentes ao Simples Nacional.

Como se sabe, a Dívida Ativa da União é administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão jurídico da Advocacia-Geral da União (AGU), embora integrante da estrutura administrativa do Ministério da Fazenda. A Dívida Ativa da União, com estoque de créditos que supera R\$ 1,3 trilhão, é composta por créditos de diversas naturezas que não foram quitados pelos devedores do Poder Público. A maior parte desses créditos tem natureza tributária e origem na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Em síntese, após a RFB efetuar a cobrança tributária, o que não for adimplido pelos



contribuintes é encaminhado à PGFN para inscrição em Dívida Ativa da União. Cabe, então, à PGFN ajuizar as execuções fiscais correspondentes e buscar a recuperação judicial dos valores não pagos.

Em razão disso, é desprovido de sentido restringir a utilização do instituto da dação em pagamento apenas aos créditos em poder da PGFN. Por que impedir essa forma de quitação aos créditos ainda no âmbito da Receita Federal? É esse o obstáculo imposto pela MPV ao prever que a dação em pagamento somente poderá ser aceita para quitação de créditos inscritos em Dívida Ativa da União.

A restrição é, a nosso ver, indevida, pois não prestigia adequadamente a isonomia. Caso ela permaneça em vigor, uma pessoa jurídica devedora, por exemplo, de Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), cujo crédito esteja inscrito na Dívida Ativa da União, poderá oferecer bem imóvel de sua propriedade para quitar o débito. Entretanto, outra pessoa jurídica, com débito de mesma natureza, mas ainda em cobrança no âmbito da Receita Federal, não poderá se valer do instituto para adimplir sua dívida tributária. Há, de certo modo, violação ao princípio da isonomia em razão da regra restritiva em questão.

Além disso, fomenta-se, em alguma medida, que o devedor permaneça inadimplente no âmbito de cobrança da Receita Federal para, ao ser encaminhado o crédito à PGFN, poder se valer da dação em pagamento para extinguir a dívida. Nesses casos, é estimulada a mora do devedor, situação que não interessa ao Fisco e ao contribuinte.

No PLV que ora apresentamos, de sorte a aprimorar o texto nesse aspecto, está estendida a possibilidade de utilização da dação em pagamento para todos os créditos tributários de titularidade da União, estejam eles na esfera administrativa da RFB ou da PGFN. Fica acolhida parcialmente, portanto, a Emenda nº 55 do Deputado Alfredo Kaefer, especificamente quanto à ampliação do instituto, para que alcance todos os créditos tributários de titularidade da União.

A ampliação do escopo, nos moldes propostos, parece ser adequada à regulação do instituto. Estender em excesso os casos em que a dação em pagamento poderá ser utilizada, como para quitar créditos não tributários ou créditos sob administração de autarquias e fundações públicas federais, pode



tornar complexa a regulação dessa forma de extinção de créditos. Cabe lembrar que há mais de uma centena de autarquias e fundações públicas federais, cada qual com dívida ativa própria, por exemplo. Não é prudente, portanto, nesse momento, autorizar a utilização do instituto sem o adequado aprofundamento da matéria e, eventualmente, ouvir os representantes dessas entidades a respeito do tema. Deixamos, assim, de acolher, quanto a esse ponto, as Emendas n°s 34, 40 e 41. Por incompatível com a abrangência dada ao instituto, também não acolhermos a Emenda n° 16.

É importante, ainda, avançar quanto à utilização da dação em pagamento para quitar dívidas do Simples Nacional, que é o regime especial aplicável às microempresas e às empresas de pequeno porte. O texto da MPV impede a quitação de créditos do mencionado regime por meio da dação em pagamento, provavelmente por envolver a cobrança, pela PGFN, de créditos dessa natureza que, como se sabe, incluem dois impostos não federais, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Esses impostos são de competência, respectivamente, dos estados e dos municípios.

A PGFN cobra os créditos relacionados a esses impostos, nos casos em que a dívida é proveniente do Simples Nacional, por força do § 2° do art. 41 da Lei Complementar n° 123, de 14 de dezembro de 2006.

Impedir a utilização da dação em pagamento pelos optantes do Simples Nacional não parece razoável, inclusive diante da previsão constitucional de que seja conferido tratamento favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte, a exemplo do que preconiza o inciso IX do art. 170 da Constituição Federal.

A mera autorização para que a União aceite bem imóvel como pagamento da dívida oriunda do Simples Nacional também não é o caminho mais adequado, pois feriria a autonomia financeira dos estados e dos municípios. Nessa linha, inserimos no PLV dispositivo que autoriza a utilização do instituto, desde que a União, caso se interesse pelo bem ofertado pelo devedor, compense financeiramente os estados e os municípios em razão do bem recebido. Desse modo, a dívida estará quitada, sem prejuízo do recebimento dos valores pelos



entes federativos. Acolhemos, portanto, a Emenda nº 51, do Senador Ronaldo Caiado, que prevê a compensação prevista no PLV.

Devem ser consideradas acolhidas, também, as Emendas nºs 14 e 42, dos Deputados Jorginho Mello e Sergio Vidigal, respectivamente, que tencionam suprimir o dispositivo da MPV que impede a aplicação do instituto aos créditos oriundos do Simples Nacional. O acolhimento se justifica por ter sido alcançado, embora sem supressão do dispositivo, o objetivo das mencionadas proposições, que é a permissão para que os devedores de créditos do Simples Nacional possam se valer do instituto da dação em pagamento de bens imóveis.

Registre-se, ainda, que não foram acolhidas as Emendas nº 33, por permitir dação em pagamento de bem móvel, o que contraria o inciso XI do art. 156 do CTN; e nº 39, por prever atribuição de órgão público e medidas que cabem ao regulamento dispor.

II.2.4 - Emendas não relacionados ao objeto da MPV

Com relação às emendas não relacionadas ao objeto da MPV nº 719, de 2016, é necessário registrar a existência de muitas matérias importantes. Entretanto, não há outro caminho possível a não ser a rejeição, tendo em vista a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, que considerou não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MPV submetida à apreciação. Rejeitamos, portanto, por não possuírem pertinência com o tema da MPV as Emendas nºs 1, 4 a 12, 15, 22 a 32, 35, 47, 48, 52, 53 e 56.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da medida provisória, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela sua adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 719, de 2016, acolhidas integralmente ou parcialmente as Emendas nºs 14, 20, 21, 42, 43, 45, 50, 51 e 55, na forma do Projeto de Lei de Conversão abaixo, e pela rejeição das demais emendas apresentadas na Comissão Mista.



PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2016
(Proveniente da Medida Provisória nº 719, de 2016)

Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento; a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e a Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, para dispor sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga; e a Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário de titularidade da União.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art.**

1º

.....
.....
.....

§ 5º Nas operações de crédito consignado de que trata este artigo, o empregado poderá oferecer em garantia, de forma irrevogável e irretroatável, até 10% (dez por cento) do saldo de sua conta vinculada no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e até 100% (cem por cento) do valor da multa paga pelo



SF/16866.21689-01

empregador, em caso de despedida sem justa causa ou de despedida por culpa recíproca ou força maior, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

§ 6º A garantia de que trata o § 5º só poderá ser acionada na ocorrência de despedida sem justa causa, inclusive a indireta, ou de despedida por culpa recíproca ou força maior, não se aplicando, em relação à referida garantia, o disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 8.036, de 1990.

§ 7º O Conselho Curador do FGTS poderá definir o número máximo de parcelas e a taxa máxima mensal de juros a ser cobrada pelas instituições consignatárias nas operações de crédito consignado de que trata este artigo.

§ 8º Cabe ao agente operador do FGTS definir os procedimentos operacionais necessários à execução do disposto nos §§ 5º e 6º deste artigo, nos termos do inciso II do caput do art. 7º da Lei nº 8.036, de 1990.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.036, 11 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art.

20

.....

.....

.....

§ 22. Toda e qualquer movimentação da conta vinculada do trabalhador prevista neste artigo não poderá liberar valores dados em garantia de operação de crédito consignado, nos termos do § 5º do art. 1º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que deverão permanecer em depósito no montante correspondente a 10% (dez por cento) de seu saldo total no momento do pedido de liberação, desconsiderando-se eventuais saques parciais efetuados em períodos anteriores.” (NR)

Art. 3º A Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 38**.....

.....

II - a constituição, a administração, a gestão e a representação de fundos garantidores;

.....

IV - a constituição, a administração, a gestão e a representação do fundo de que trata o art. 10 da Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, observadas as disposições estabelecidas pelo órgão regulador de seguros.

.....”
(NR)

Art. 4º A Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 10.** A indenização por morte ou por invalidez permanente ou as despesas de assistência médica e suplementares, causadas exclusivamente por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes quanto ao pagamento do seguro de que trata esta Lei, serão pagas pelas seguradoras que operem o seguro DPEM e posteriormente ressarcidas por fundo de direito privado constituído, administrado, gerido e representado pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF, empresa pública de que trata o art. 37 da Lei nº-12.712, de 30 de agosto de 2012, na forma que dispuser o CNSP.

§ 1º O fundo a que se refere o *caput* terá natureza privada e patrimônio separado de sua administradora, será sujeito a



SF/16866.21689-01

direitos e obrigações próprias, não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público ou de sua administradora e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio.

§ 2º O patrimônio do fundo a que se refere o *caput* será formado:

I - por parcela dos prêmios arrecadados pelo seguro de que trata esta Lei, na forma disciplinada pelo CNSP;

II - pelo resultado das aplicações financeiras dos seus recursos; e

III - por outras fontes definidas pelo CNSP.

§ 3º O CNSP disporá sobre as obrigações, os prazos para a implementação e a remuneração devida à administradora do fundo.” (NR)

“**Art. 11.** Comprovado o pagamento, a sociedade seguradora que houver pago a indenização ou o Fundo, quando houver ressarcido a seguradora, poderá, mediante ação própria, haver do responsável pelo acidente a importância efetivamente indenizada.” (NR)

“**Art. 14**.....

.....

§ 3ºA exigência de que trata o *caput* torna-se sem efeito caso não haja, no mercado, sociedade seguradora que ofereça o seguro de que trata o art. 2º.

§ 4º Cabe à Superintendência de Seguros Privados - Susep informar à autoridade competente a falta de oferta do seguro de que trata o art. 2º.

§ 5º A cobertura securitária, prevista nesta Lei, deverá ser renovada, anualmente, pelo responsável pela embarcação, nos exercícios subsequentes à respectiva inscrição junto à autoridade competente.

§ 6º Para fins de supervisão e fiscalização, a contratação de seguro de que trata a presente Lei, assim como sua renovação, deverão ser comprovadas, anualmente, junto à autoridade competente pela concessão da inscrição de embarcações.” (NR)

“**Art. 16.** Cabem ao CNSP e à autoridade competente pela concessão de inscrição de embarcações expedirem, nas suas respectivas áreas de atuação, normas disciplinadoras complementares à presente Lei.” (NR)

Art. 5º A [Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 4º** O crédito tributário de titularidade da União, que esteja sob administração da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), poderá ser extinto, nos termos do inciso XI do *caput* do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, mediante dação em pagamento de bens imóveis, a critério do credor, na forma desta Lei, desde que atendidas as seguintes condições:

I – a dação seja precedida de avaliação do bem ou dos bens ofertados, que devem estar livres e desembaraçados de quaisquer ônus, nos termos de ato do Ministério da Fazenda; e

II – a dação abranja a totalidade do crédito ou créditos que se pretende liquidar com atualização, juros, multa e encargos legais, sem desconto de qualquer natureza, assegurando-se ao devedor a possibilidade de complementação em dinheiro de eventual diferença entre os valores da totalidade da dívida e o valor do bem ou dos bens ofertados em dação.



§ 1º O disposto no *caput* se aplica aos créditos tributários referentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), desde que a União compense financeiramente estados e municípios em razão da quitação integral da dívida pela dação em pagamento, na hipótese de o crédito abranger tributos de competência estadual ou municipal.

§ 2º Caso o crédito que se pretenda extinguir seja objeto de discussão judicial, a dação em pagamento somente produzirá efeitos após a desistência da referida ação pelo devedor ou corresponsável e a renúncia do direito sobre o qual se funda a ação, devendo o devedor ou o corresponsável arcar com o pagamento das custas judiciais e honorários advocatícios.

§ 3º A União observará a destinação específica dos créditos extintos por dação em pagamento, nos termos de ato do Ministério da Fazenda.” (NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator