

PARECER Nº 735, de 2016-PLEN

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 204, de 2016 – Complementar, do Senador JOSÉ SERRA, que *dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação.*

Relator: Senador **PAULO BAUER**

I – RELATÓRIO

Vem ao Plenário desta Casa, por força da aprovação do Requerimento nº 385, de 2016, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 204, de 2016 – Complementar, do Senador JOSÉ SERRA, que dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação.

O projeto é composto de dois dispositivos. O art. 1º inclui o art. 39-A na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para permitir aos entes federativos, mediante autorização legislativa, a cessão a pessoas jurídicas de direito privado de créditos públicos de qualquer natureza, inscritos ou não em dívida ativa, desde que sejam objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais.

De acordo com as disposições a serem incluídas na Lei nº 4.320, de 1964, para que os entes federativos possam efetuar cessões de direitos creditórios, deve haver a observância, em síntese, dos seguintes requisitos: 1) autorização legislativa na esfera de cada ente; 2) não modificação da natureza do crédito; 3) não alteração das condições de pagamento originais; 4) não transferência da competência para cobrança dos créditos; 5) realização



de cessões definitivas, de sorte a não acarretarem ao cedente a responsabilidade pelo pagamento ou a assunção de outros compromissos financeiros; e 6) cessão de créditos reconhecidos pelo devedor e que sejam objeto de parcelamento.

O § 2º do art. 39-A, também inserido pelo art. 1º da proposição, esclarece que a alienação de créditos nos moldes referidos não caracteriza operação de crédito nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O art. 2º da proposição prevê a cláusula de vigência ao dispor que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor afirma que o projeto tem por objetivo autorizar e regulamentar as cessões de direitos creditórios para conferir mais segurança jurídica a essas operações, cujo potencial de arrecadação é relevante para União, Estados e Municípios.

Sustenta o autor que a segurança jurídica advém do aperfeiçoamento que o projeto efetiva na legislação de finanças públicas e da eliminação de potenciais controvérsias jurídicas sobre a matéria, com a vantagem de delimitar mais claramente os contornos desejáveis para a cessão de direitos creditórios, de sorte a eliminar a possibilidade de mau uso do instrumento pelos entes federados.

Por fim, o autor afirma que as cessões de direitos creditórios reguladas pelo projeto se distinguem das operações de crédito por não existir compromisso de pagamento futuro pelo ente público. Como ainda há controvérsia a esse respeito, o proponente destaca que o projeto prevê textualmente que as operações que observarem rigorosamente as regras estabelecidas na proposição não serão caracterizadas como operações de crédito para fins de aplicação da LRF.

O PLS nº 204, de 2016 – Complementar, foi inicialmente distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Entretanto, com a aprovação do Requerimento nº 385, de 2016, a matéria passou a tramitar em regime de urgência, razão pela qual deve ser submetida ao Plenário desta Casa.

No Plenário, foram apresentadas duas emendas pelo Senador JOSÉ ANÍBAL. Pela Emenda nº 1, são inseridos dispositivos para criar novas exigências e limites à cessão de direitos creditórios pelo Poder



Público. Entre os requisitos e exigências, destacam-se: a necessidade de obtenção de prévia autorização do Ministro de Estado da Fazenda, no caso de direitos creditórios da União, e do Chefe do Poder Executivo correspondente, no caso dos demais entes federativos; o impedimento de que sejam realizadas cessões dessa natureza no período final do mandato do Chefe do Poder Executivo, salvo se a liquidação financeira da operação ocorrer após o final desse prazo; e a restrição das cessões de que trata o projeto ao estoque de créditos existentes na data da publicação da nova lei.

Pela Emenda nº 2, são inseridos dispositivos no Código Tributário Nacional (CTN) e na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição tributária e para autorizar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a requisitar informações, inclusive de natureza sigilosa, de diversos órgãos públicos e privados, relacionadas à localização do devedor e de seus bens e direitos, bem como daquelas necessárias à defesa dos interesses da União em juízo.

II – ANÁLISE

A constitucionalidade do PLS nº 204, de 2016 – Complementar, é extraída do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe ser a União competente, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre direito financeiro; e do art. 163, inciso I, do Texto Constitucional, que exige a edição de lei complementar para dispor sobre finanças públicas.

Quanto à juridicidade, verificamos, quando da apresentação da matéria, a presença dos atributos de inovação legislativa, generalidade, compatibilidade e harmonização com o ordenamento jurídico brasileiro.

No tocante à técnica legislativa, foram atendidas as normas regimentais e as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Com relação ao mérito, o projeto é de elevada importância para o reequilíbrio das contas dos entes federativos, que passam por momento de notória dificuldade financeira.

A proposição, como relatado, regula cessão de direitos creditórios pelo Poder Público. Trata-se de importante passo para autorizar,



com segurança jurídica, operações dessa natureza. Atualmente, há um volume expressivo de créditos já confessados pelos devedores que são objeto de parcelamentos. Esses créditos poderiam ser cedidos a instituições privadas, com retorno imediato aos entes federativos titulares dos valores que esses créditos representam.

Os parcelamentos em vigor, sejam eles administrativos ou judiciais, importam recebimento distribuído ao longo de muitos meses ou anos de dívidas reconhecidas pelos devedores. Esse reconhecimento se materializa pela solicitação de parcelamento que o devedor protocola nos órgãos públicos que administram os créditos estatais, como é o caso da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e da PGFN, instituições públicas conhecidas, principalmente, pela cobrança que promovem de créditos tributários não adimplidos pelos contribuintes.

A cessão de que cuida a proposição promove liquidez imediata desses direitos creditórios que aguardam lentamente o pagamento das prestações pelos devedores. Para que se tenha ideia dos montantes envolvidos, somente no âmbito da PGFN havia, em 2015, mais de R\$ 93 bilhões em parcelamento, segundo dados divulgados pelo órgão. Com a aprovação da proposição, estaria a União autorizada a ceder esse montante a instituições privadas e ajustar como preço dessa cessão um percentual desse valor. A União, então, receberia em seu caixa este percentual e continuaria cobrando o total transferido nas esferas administrativa e judicial, mas passaria a ter de repassar os valores recebidos à instituição privada cessionária.

É, portanto, um caminho para, em conjunto com outras medidas, promover o alívio do caixa dos entes da Federação, premidos pela redução da sua capacidade de pagamento, em particular os Estados e os Municípios.

Há entes federativos que aprovaram leis cujas normas autorizam a efetivação de cessões de direitos creditórios. Entretanto, há controvérsia acerca da classificação dessas transações como operações de crédito e, por conseguinte, da incidência das regras restritivas previstas na LRF. O PLS nº 204, de 2016 – Complementar, busca, então, afastar a celeuma sobre o assunto, ao prever requisitos que afastam, a nosso ver, a caracterização de operação de crédito e regulam o instituto de sorte a evitar abusos e anomalias.

Entre as regras previstas no projeto, destaca-se a imposição de que as cessões de direitos creditórios sejam definitivas e de que não acarretem ao Poder Público cedente a responsabilidade pelo pagamento a



cargo do contribuinte devedor ou qualquer outro compromisso financeiro. A inexistência de garantia quanto ao adimplemento é a característica que afasta da cessão de direitos a qualificação de operação de crédito.

Além de delimitar o instituto, o projeto ainda prevê expressamente a não caracterização das cessões como operações de crédito. O objetivo é evitar que entendimentos diversos quanto às regras que devem ser observadas em relação a essas operações tornem inseguras as transações que o Poder Público efetivará junto às instituições privadas interessadas em ser cessionárias de créditos parcelados.

Cabe registrar, também, que o PLS nº 204, de 2016 – Complementar está em harmonia com a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43, de 2001, que, após as alterações promovidas pela RSF nº 17, de 2015, passou a vedar cessões de direito creditório não definitivas ou que possuam cláusula que caracterize assunção de responsabilidade pelo pagamento a cargo do contribuinte.

Nesse ponto, cabe registrar nossa concordância em relação à Emenda nº 1, do Senador JOSÉ ANÍBAL, que promove avanços na regulação das mencionadas cessões de direitos creditórios. Primeiro, ela esclarece que a alienação de direitos creditórios não configura operação de crédito, mas venda de bens e direitos do patrimônio público, o que sujeita a aplicação dos respectivos recursos ao previsto no art. 44 da LRF. O dispositivo mencionado veda a destinação do produto da operação de venda em despesas correntes, excetuadas as destinadas por lei a regimes de previdência social. Essa cautela é necessária para evitar que gastos correntes resultem na dilapidação do patrimônio público.

Além disso, a Emenda subordina a realização das operações com direitos creditórios ao calendário eleitoral, para evitar que a ação de um governante em final de mandato esvazie as receitas dos mandatários seguintes; e condiciona as operações a autorização prévia do mandatário, nos casos de Estados e Municípios, e do Ministro de Estado da Fazenda, no caso da União, de forma a impedir que as operações sejam realizadas sem o aval explícito das autoridades máximas.

A cessão de direitos creditórios originados de parcelamentos administrativos não inscritos em dívida ativa fica limitada ao estoque existente na data de publicação desta lei. Essa restrição não se aplica aos direitos creditórios inscritos em dívida ativa.



Complementamos, no Substitutivo ora apresentado, os avanços propostos ao texto do projeto, de sorte a limitarmos o gasto com investimentos ao patamar máximo de 30% (trinta por cento) do montante arrecadado com as cessões de direitos creditórios. Com isso, evitamos gastos excessivos por parte dos entes federativos que não contribuam para a redução de dívidas e para o saneamento de contas públicas. Adicionalmente, nos casos da União e dos Estados, que têm obrigações constitucionais de repartição, só poderão securitizar o valor dos créditos não sujeito à partilha com entes subnacionais.

Quanto à Emenda nº 2, também do Senador JOSÉ ANÍBAL, não temos razão para discordar de seu conteúdo. O objetivo é dotar a PGFN, a Advocacia-Geral da União e os órgãos de advocacia dos governos subnacionais de autorização expressa para que requisitem de entidades e órgãos públicos ou privados informações sobre a localização do devedor e de seus bens e direitos, bem como daquelas necessárias à defesa dos interesses do Poder Público em juízo.

Acolhemos na íntegra a Emenda nº 3, do Senador AÉCIO NEVES, por entender desejável a restrição à participação das instituições financeiras públicas em operações de aquisição de direitos creditórios, para evitar influências políticas em transações de natureza eminentemente financeira.

Acolhemos também, parcialmente, a Emenda de nº 4, do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES, reconhecendo que a data relevante para a apuração do estoque de créditos a ser cedido é aquela em que o ente publicar a lei – federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso – que autoriza a cessão.

É inimaginável que entidades e órgãos públicos ou privados se neguem a prestar informações à PGFN. Como se sabe, o referido órgão jurídico, integrante da Advocacia-Geral da União, embora administrativamente vinculado ao Ministério da Fazenda, é incumbido pelo § 3º do art. 131 da Constituição Federal da tarefa de executar a Dívida Ativa da União de natureza tributária. Trata-se da competência para cobrar em juízo os sonegadores dos tributos federais. Nada mais justo do que dotar a instituição de poder para requisitar informações sobre os devedores e seus respectivos patrimônios. O mesmo vale para Estados, Distrito Federal e Municípios.



Até mesmo o sigilo, no caso da União, cumpridos os requisitos impostos pela Lei Complementar nº 105, de 2001, deve ceder em favor dos interesses da coletividade, prejudicada pela sonegação fiscal, que, como se sabe, impede o Estado de fornecer serviços públicos de qualidade àqueles que mais precisam.

Além disso, entendemos adequada a inserção do protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição tributária, pois o protesto em questão se consolidou como meio admitido a promover a cobrança da Dívida Ativa. É o que revela o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, incluído pela Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, que tornou expressa a possibilidade de levar a protesto extrajudicial as certidões de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Desse modo, é justo que o protesto extrajudicial interrompa a prescrição que corre em benefício do devedor, o que favorecerá a cobrança dos créditos públicos e beneficiará toda a sociedade.

Adicionalmente, foram feitos ajustes técnicos de redação ao texto substitutivo.

Inexistem dúvidas, portanto, sobre a importância de ser aprovada a proposição ora em exame. Trata-se de iniciativa de impacto positivo para as finanças dos entes federativos, que poderão ter, com a nova legislação, um caminho para minimizar os efeitos nefastos da crise fiscal. Igualmente meritorias são as duas emendas apresentadas, que consolidamos com o texto original do projeto em emenda substitutiva global.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, bem como pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 204, de 2016 – Complementar, e do acolhimento integral das Emendas nºs 1, 2 e 3 e parcial da Emenda nº 4, todas de Plenário, na forma do Substitutivo a seguir apresentado:

EMENDA Nº – PLEN (SUBSTITUTIVO)



PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 204, DE 2016 – COMPLEMENTAR

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação; a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar os órgãos de representação judicial dos entes federados a requisitar informação a entidades e órgãos públicos ou privados; a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para permitir que a Advocacia-Geral da União, seus órgãos vinculados e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional requisitem informações protegidas por sigilo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Inclua-se na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o seguinte artigo 39-A:

"Art. 39-A. É permitido aos entes da federação, mediante autorização legislativa, ceder direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários, objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais, inscritos ou não em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado e fundos de investimento regulados pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

§ 1º Para gozar da permissão de que trata o *caput*, a cessão deverá observar as características e os limites seguintes:

I – não modificar a natureza do crédito que originou o direito creditório objeto da cessão, o qual manterá suas garantias e privilégios;

II – não alterar as condições de pagamento, critérios de atualização e valores do montante, principal, juros, multa e



data de vencimento, nem transferir a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos originadores, que permanece com os órgãos que detenham essa competência;

III – corresponder a operações definitivas que não acarretem para o cedente a responsabilidade pelo efetivo pagamento a cargo do contribuinte, de assunção direta de compromisso, de confissão de dívida ou de qualquer outra espécie de compromisso financeiro;

IV – compreender apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito e recair somente sobre o produto de créditos tributários cujo fato gerador já tenha ocorrido e créditos não tributários vencidos, efetivamente constituídos, e reconhecidos pelo contribuinte ou devedor mediante a formalização de parcelamento;

V – estar previamente autorizada pelo Ministro de Estado da Fazenda, no caso de cessão de direitos creditórios da União, ou, no caso dos demais entes, pelo Chefe do Poder Executivo correspondente; e

VI – não se realizar nos cento e vinte dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, salvo se a liquidação financeira da cessão ocorrer após o fim desse período.

§ 2º A cessão de direitos creditórios originados de parcelamentos administrativos não inscritos em dívida ativa fica limitada ao estoque de créditos existentes até a data de publicação da respectiva lei federal, estadual, distrital ou municipal que conceder a autorização legislativa para a operação.

§ 3º A cessão de direitos creditórios preservará a base de cálculo das vinculações constitucionais no exercício financeiro em que o contribuinte efetuar o pagamento.

§ 4º A cessão de direitos creditórios não poderá abranger percentuais do crédito que, por força de regras constitucionais de repartição, pertenceriam a outros entes da Federação e a fundos constitucionais.

§ 5º As cessões de direitos creditórios realizadas nos termos deste artigo não se enquadram nas definições de que tratam os arts. 29, III e IV, e 37 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e devem ser consideradas operação de



venda definitiva de patrimônio público, subordinando-se ao disposto no art. 44 daquela Lei.

§ 6º Observado o disposto no § 5º, a receita de capital decorrente da venda de ativos de que trata esta lei complementar será aplicada:

I – no mínimo 70% (setenta por cento) no aporte em fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado para manutenção do seu equilíbrio atual ou na amortização da dívida pública fundada; e

II – até 30% (trinta por cento) em despesas com investimentos.

§ 7º É vedado a instituição financeira que seja controlada por governo federal, estadual ou municipal:

I – participar de operação de aquisição primária dos direitos creditórios a que se refere este artigo;

II – adquirir tais direitos no mercado secundário; e

III – realizar qualquer operação que seja lastreada por tais direitos creditórios.” (NR)

Art. 2º Os arts. 174 e 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, passam a vigorar com as seguintes modificações:

"Art. 174

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

.....

II – pelo protesto judicial ou extrajudicial;

....." (NR)

"Art. 198

.....

§ 4º Sem prejuízo do disposto no art. 197, os órgãos de advocacia pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, poderão requisitar aos órgãos ou entidades, públicos ou privados, que por obrigação legal operem cadastros, registros ou controle de operações de bens e direitos, informações sobre a localização do sujeito passivo



de crédito tributário ou não tributário ou sobre a existência de bens e direitos ou outras informações relevantes ao desempenho de suas funções institucionais.

§ 5º Independentemente da requisição prevista no § 4º deste artigo, os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios colaborarão com os órgãos de advocacia pública no que tange ao compartilhamento de bases de dados de natureza cadastral e patrimonial dos seus administrados e supervisionados." (NR)

Art. 3º O art. 3º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º.....

.....

§ 3º Além dos casos previstos neste artigo, o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) fornecerão à Advocacia-Geral da União, seus órgãos vinculados e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional as informações e os documentos necessários à defesa dos interesses da fazenda pública em juízo.

§ 4º As informações e documentos de que tratam o § 3º deste artigo poderão ser fornecidos mediante o compartilhamento de bases de dados ou acesso direto aos sistemas informatizados." (NR)

Art. 4º A Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

"Art. 6º-A Mediante requisição escrita, as instituições financeiras prestarão à Advocacia-Geral da União, seus órgãos vinculados e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, preferencialmente de maneira eletrônica, as informações descritas no § 1º do art. 5º e no art. 6º desta Lei Complementar, quando houver processo administrativo instaurado para apuração de responsabilidade tributária ou



para localização de bens e direitos em nome do sujeito passivo inscrito em dívida ativa, respeitado, em todo caso, o parágrafo único do art. 6º desta Lei Complementar." (NR)

Art. 5º O prazo de que trata o inciso VI do § 1º do art. 39-A da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, na redação dada por esta Lei, só se aplica a partir do exercício financeiro de 2017.

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

Plenário, 16 de agosto de 2016.

, Presidente

Senador PAULO BAUER, Relator



SF/16014.85992-97