



PARECER Nº , DE 2017

Da 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 **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, por força da aprovação do Requerimento nº 171, de 2017, 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 exclusivamente de créditos reconhecidos pelo devedor e que sejam objeto de parcelamento.

O § 2º do art. 39-A 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 é a cláusula de vigência e dispõe 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.

Foram apresentadas, no total, quinze emendas à proposição. Pela Emenda nº 1, do Senador JOSÉ ANÍBAL, 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 nos cento e vinte dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo, salvo se a liquidação financeira da operação ocorrer após o final desse prazo; a restrição das cessões de que trata





o projeto ao estoque de créditos existentes na data da publicação da nova lei; e a obrigatoriedade de cumprir o disposto no art. 167 da Constituição Federal e de aplicar, à receita da cessão, a regra contida no art. 44 da LRF.

A Emenda nº 2, também de autoria do Senador JOSÉ ANÍBAL, insere 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.

Por sua vez, a Emenda nº 3, do Senador AÉCIO NEVES, veda a instituição financeira controlada por governo federal, estadual ou municipal: (i) participar de operação de aquisição primária dos direitos creditórios; (ii) adquirir tais direitos no mercado secundário; e (iii) realizar qualquer operação que seja lastreada por tais direitos creditórios.

A Emenda nº 4, do Senador ANTÔNIO CARLOS VALADARES, modifica o projeto para estabelecer que a cessão de direitos fica limitada ao estoque de créditos existentes na data de publicação da respectiva lei federal, estadual, distrital ou municipal que conceder a autorização legislativa para a operação.

As Emenda nºs 5, 6 e 7, bem como a de nº 15, todas do Senador PAULO BAUER, são emendas substitutivas globais que consolidam diversas contribuições de Senadores, inclusive do próprio autor das citadas Emendas. A Emenda nº 15, em relação à Emenda nº 7, retira a exigência de que a cessão de direitos creditórios originados de parcelamentos administrativos não inscritos em dívida ativa fique 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. Também altera os percentuais de vinculação da receita decorrente da venda dos ativos, de modo que 50% deveriam ser aplicados no aporte para Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do ente federado ou no pagamento do serviço da dívida pública fundada; e 50% em despesas de investimentos.

Já a Emenda nº 8, do Senador JOSÉ ANÍBAL, visa excluir o § 2º do art. 39-A da Lei nº 4.320, de 1964, na redação dada pela Complementação de Parecer de Plenário nº 735, de 2016, ao PLS nº 204, de





2016 – Complementar. Segundo o autor, a restrição imposta pelo § 2º impediria que créditos que surgissem depois de promulgada a lei fossem securitizados. A Emenda nº 9, também do Senador JOSÉ ANÍBAL, altera a redação do § 6º do 39-A da Lei nº 4.320, de 1964, na redação dada pela Complementação de Parecer de Plenário nº 735, de 2016, para dispor que a receita de capital decorrente da venda de ativos de que trata o PLS será aplicada conforme definição em autorização legislativa do ente federado, observado o art. 44 da LRF.

O Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA apresentou a Emenda nº 10 para estabelecer que os demais órgãos de advocacia pública distintos da PGFN não integram o conceito de Administração Tributária, razão pela qual o intercâmbio das informações sobre a localização do sujeito passivo ou sobre a existência de bens e direitos deverá ser estabelecida mediante convênio.

A Emenda nº 11, do Senador BENEDITO DE LIRA, restringe os impedimentos previstos na Emenda nº 3 a direitos creditórios cedidos pelo ente controlador da respectiva instituição financeira.

A Emenda nº 12, do Senador ALVARO DIAS, veda aos entes federados a participação, direta ou indireta, no capital das pessoas jurídicas e nos fundos de investimento que adquirirem os direitos creditórios por elas cedidos.

A Emenda nº 13, do Senador RONALDO CAIADO, prevê que a cessão de direitos creditórios se limite aos créditos cuja liquidação ocorra durante o mandato do chefe do Poder Executivo do cedente.

A Emenda nº 14, do Senador ROBERTO REQUIÃO, obriga a destinação dos recursos auferidos com a cessão dos direitos creditórios da seguinte forma: pelo menos 70% com despesas de investimento e até 30% no aporte de fundos de previdência vinculados aos regimes próprios do respectivo ente federado ou na amortização da sua dívida fundada. A mesma Emenda proíbe a cessão de direitos creditórios nos casos em que a taxa interna de retorno aos investidores ultrapassar o equivalente à taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia do Banco Central do Brasil (SELIC), acrescida de três pontos percentuais ao ano.





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 a 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, resolver 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 aplicação 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.

Quanto à Emenda nº 2, também do Senador JOSÉ ANÍBAL, não temos razão para discordar de seu conteúdo, mas, em respeito ao disposto no art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, decidimos não a acatar, por não ter conexão estreita com a matéria veiculada no PLS.

Acolhemos na íntegra a Emenda nº 3, do Senador AÉCIO NEVES, por entender desejável e prudente 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.





A Emenda nº 8, mais uma contribuição do Senador JOSÉ ANÍBAL, procura manter aberta a possibilidade de cessão de direitos creditórios após a publicação da Lei que regulamentar as operações. A preocupação é legítima, razão pela qual a acatamos parcialmente, na forma da Emenda nº 4, que trata do mesmo tema.

A Emenda nº 9, ainda do Senador JOSÉ ANÍBAL, foi acatada, por garantir a devida autonomia federativa, um dos pilares da Constituição de 1988, ao tempo em que garante o respeito à responsabilidade fiscal nos termos da LRF.

A Emenda nº 10, do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, também é meritória, mas não poderemos acatá-la pelas mesmas razões que determinaram a rejeição da Emenda nº 2.

A Emenda nº 11, do Senador BENEDITO DE LIRA, traz uma preocupação em manter a possibilidade de participação de bancos públicos em operações de cessão de créditos por parte de entes federados que não sejam seus controladores. Acreditamos que uma das razões para isso seja o desejo de preservar a atuação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, pela *expertise* que detêm, na estruturação de operações de securitização. Para atender esse objetivo de forma mais direta e segura, demos nova redação à emenda, que incorporamos como § 7º ao art. 39-A da Lei nº 4.320, de 1964, na forma do art. 1º do Substitutivo.

A Emenda nº 12, do Senador ALVARO DIAS, é fundamental para evitar que operações de crédito sejam transformadas em simulacros de operações de alienação de ativos, no que colidiriam frontalmente com o espírito do PLS, especialmente com o inciso III do § 1º do mencionado art. 39-A da Lei nº 4.320, de 1964. Por essa razão, a emenda foi acolhida sem retoques.

A Emenda nº 13, do Senador RONALDO CAIADO, tem a saudável preocupação de impedir que operações de cessão de direitos creditórios venham a prejudicar mandatários futuros do ente. No entanto, na forma prevista na Emenda, as operações se tornariam inviáveis, por escassez de volume financeiro, além do que o art. 44 da LRF, já citado, confere a devida proteção à sustentabilidade das contas públicas.

A Emenda nº 14, do Senador ROBERTO REQUIÃO, propõe três inovações ao PLS. A primeira tem o mesmo sentido da Emenda nº 1,





isto é, de esclarecer a natureza jurídica das operações de cessão de direitos creditórios e submeter a receita auferida ao art. 44 da LRF, razão pela qual a acolhemos parcialmente. No entanto, não adotamos o restante da Emenda, no que toca à vinculação da receita em percentuais específicos, por acreditarmos que poderia ser questionada por inconstitucionalidade, frente ao princípio federativo, nem na vedação de operações que produzam uma rentabilidade ao investidor superior à taxa Selic, acrescida de três pontos percentuais anuais, tanto pela dificuldade técnica de estimar essa rentabilidade, quanto, novamente, pela convicção de que o controle do mérito de cada operação deva ser feito pelo Poder Legislativo do próprio ente federado.

Complementamos, no Substitutivo ora apresentado, os avanços propostos ao texto do projeto, de sorte a evitar que venham a ser objeto de cessão os valores dos créditos sujeitos à partilha com entes subnacionais e impedir que sejam descumpridas as vinculações constitucionais ou legais dos recursos.

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

Inexistem dúvidas, portanto, sobre a importância de aprovar a proposição ora sob 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 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 e, conseqüentemente, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 204, de 2016 – Complementar, com acolhimento integral ou parcial das Emendas nºs 1, 3, 4, 8, 9, 11, 12 e 14, todas de Plenário, na forma do Substitutivo a seguir apresentado, e com rejeição das demais emendas:





EMENDA Nº – CAE (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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“Art. 39-A. A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder onerosamente, nos termos desta lei e de sua própria legislação, direitos originados de créditos tributários e não tributários, os quais tenham sido objeto de parcelamento administrativo ou judicial, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado e a fundos de investimento.

§ 1º Para fins do disposto no caput, a cessão dos direitos creditórios deverá:

I – preservar a natureza do crédito de que se tenha originado o direito cedido, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito;

II – manter inalterados os critérios de atualização ou correção de valores e os montantes representados pelo principal, os juros e as multas, assim como as condições de pagamento e as datas de vencimento, os prazos e os demais termos avençados, originalmente, entre a Fazenda Pública ou o órgão da administração pública e o devedor ou contribuinte;

III - assegurar à Fazenda Pública ou ao órgão da administração pública a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos de que se tenham originado os direitos cedidos;

IV – realizar-se mediante operação definitiva, isentando o cedente de responsabilidade, compromisso ou dívida de que decorra obrigação



SF/17764.80710-46



de pagamento perante o cessionário, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte;

V – abranger apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito, assim como recair somente sobre o produto de créditos já constituídos e reconhecidos pelo devedor ou contribuinte, inclusive mediante a formalização de parcelamento;

VI – ser autorizada, na forma do regulamento, pelo Chefe do Poder Executivo ou por autoridade administrativa a quem se faça a delegação dessa competência;

VII – realizar-se até 180 (cento e oitenta) dias antes da data de encerramento do mandato do Chefe do Poder Executivo, ressalvado o caso em que o integral pagamento pela cessão dos direitos creditórios ocorra após essa data.

§ 2º A cessão de que trata este artigo preservará a base de cálculo das vinculações constitucionais no exercício financeiro em que o contribuinte efetuar o pagamento dos direitos creditórios.

§ 3º A cessão de direitos creditórios não ocorrerá em detrimento de valores ou montantes que, por força de norma constitucional, devam ser destinados a outro ente da Federação, a pessoa, a fundo, a órgão ou a despesa.

§ 4º 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.

§ 5º A receita de capital decorrente da venda de ativos de que trata este artigo será aplicada nos termos das normas do ente federado, observado o disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 e maio de 2000.

§ 6º É vedado à instituição financeira controlada pelo ente federado cedente:

I – participar de operação de aquisição primária dos direitos creditórios desse ente;

II – adquirir ou negociar direitos creditórios, desse ente, em mercado secundário;

III – realizar operação lastreada ou garantida pelos direitos creditórios desse ente.

§ 7º O disposto no § 6º deste artigo não impede a instituição financeira pública de participar da estruturação financeira da operação, atuando como prestadora de serviços.

§ 8º A pessoa que, figurando como devedor ou contribuinte por conta de créditos parcelados junto a ente federado, não poderá adquirir





ou negociar, direta ou indiretamente, ativos associados a direitos creditórios cedidos, por qualquer ente, na forma deste artigo.”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17764.80710-46