

PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.242, de 2021, do Senador Irajá, *que altera a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, que dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002, para ampliar o alcance das transações resolutivas de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública.*



SF/22361.70410-06

Relator: Senador **VANDERLAN CARDOSO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 1.242, de 2021, do Senador Irajá, que altera a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para ampliar as hipóteses de transação em litígios que envolvam a cobrança de créditos da Fazenda Pública Federal.

O art. 1º explicita o objeto e a finalidade da proposição.

Já o art. 2º concentra as alterações promovidas na Lei nº 13.988, de 2020. Esse dispositivo modifica os arts. 1º, 2º, 4º, 10, 11, 14 e 27 do mencionado diploma legal.

O art. 1º da Lei nº 13.988, de 2020, é alterado para:

- i) retirar a discricionariedade da transação, passando a ser um dever da União e de suas fundações e autarquias celebrar o negócio jurídico quando os contribuintes preencherem os requisitos legais;

- ii) incluir no rol de créditos passíveis de transação os valores ainda não inscritos em dívida ativa das autarquias e fundações;
- iii) determinar que, além dos créditos tributários, a transação dos créditos de natureza não tributária também se submeta ao disposto no art. 171 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e
- iv) proibir a imposição de restrições aos interessados em razão de condições de caráter pessoal, tais como renda, capacidade de pagamento, possibilidade de oferecimento de garantias e situação de insolvência, bem como a exigência da apresentação de certidões negativas de débitos de qualquer natureza, tais como trabalhista, previdenciária, tributária e de protestos.

A proposição altera o art. 2º da Lei nº 13.988, de 2020, para permitir a transação tanto por adesão quanto por proposta individual em todas as modalidades. Pela redação atual da norma, não é permitida a transação por proposta individual nos casos de contencioso tributário de pequeno valor, contencioso judicial não tributário e de contencioso administrativo tributário.

O § 4º do art. 4º da Lei nº 13.988, de 2020, é alterado para permitir a formalização de nova transação aos contribuintes que tenham transação anterior rescindida, desde que relativa a débitos distintos. Atualmente, o contribuinte que teve uma transação rescindida, no prazo de 2 anos, não pode celebrar nova transação, ainda que relativa a débitos distintos.

A alteração promovida no art. 10 da Lei nº 13.988, de 2020, apenas modifica o termo “dívida ativa” por “créditos”, com a finalidade de permitir a transação de valores ainda não inscritos em dívida ativa.

A proposição também altera o art. 11 da Lei nº 13.988, de 2020, para afastar o requisito da irrecuperabilidade ou da difícil recuperação dos créditos da Fazenda Pública para a obtenção de descontos na transação, substituindo-o pela exigência de que os créditos sejam objeto de litígio administrativo ou judicial, ainda que não inscritos em dívida ativa.

O art. 14 da Lei nº 13.988, de 2020, é alterado para prever que ato do Advogado-Geral da União disciplinará a transação nos casos de créditos de competência da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral da União.

Por fim, a alteração promovida no art. 27 da Lei nº 13.988, de 2020, prevê que o Procurador-Geral da Fazenda Nacional e o Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, em seu âmbito de atuação, disciplinarão os aspectos operacionais para a aplicação da transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor.

O art. 3º do Projeto revoga os seguintes dispositivos da Lei nº 13.988, de 2020:

- i) os incisos I, II e III do art. 2º;
- ii) o § 1º do art. 5º;
- iii) o inciso IV do § 2º e o § 5º do art. 11;
- iv) os incisos III e V do art. 14;
- v) o art. 15;
- vi) o inciso II do § 1º do art. 17; e
- vii) o § 5º do art. 19.

Essas revogações têm a finalidade de:

- i) permitir proposta individual nos casos de contencioso tributário de pequeno valor, contencioso judicial não tributário e de contencioso administrativo tributário;
- ii) autorizar a acumulação das reduções oferecidas pelo edital com quaisquer outras asseguradas na legislação em relação aos créditos abrangidos pela proposta de transação;

- iii) permitir a transação de créditos não inscritos em dívida ativa da União, mesmo que não sejam de responsabilidade da Procuradoria-Geral da União;
- iv) afastar o requisito da irrecuperabilidade ou da difícil recuperação de créditos para a concessão de descontos na transação;
- v) permitir proposta individual para todas as modalidades de transação;
- vi) afastar tanto a análise da capacidade contributiva do devedor quanto os critérios para aferição da recuperabilidade da dívida como requisitos para a transação;
- vii) afastar a possibilidade de o edital de transação limitar os créditos que serão contemplados em acordo, considerados a etapa em que se encontre o respectivo processo tributário e os períodos de competência a que se refiram, no âmbito da transação no contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica; e
- viii) retirar a regra que prevê a não suspensão da exigibilidade dos créditos pela apresentação da solicitação de adesão à transação.

Por fim, o art. 4º contém a regra de vigência da norma, ao dispor que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor da proposição explicita que o objetivo é ampliar o alcance das transações previstas na norma atual, de forma a permitir alívio financeiro para milhares de pessoas no País, *considerando o momento tão difícil que vivemos, em razão da pandemia do Covid-19, e a duração dos efeitos econômicos*. Para alcançar esses objetivos, o projeto reduz os requisitos da transação, afastando, por exemplo, exigências de comprovação de renda e capacidade de pagamento, oferecimento de garantias e caracterização da situação de insolvência.

Ainda segundo consta na justificação, a proposta assegura o direito do interessado à transação, bastando existência do débito em disputa administrativa ou judicial e o cumprimento das exigências operacionais.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A competência regimental para que a CAE opine, em decisão terminativa, sobre a matéria advém da interpretação combinada dos arts. 91, inciso I; e 99, incisos I e IV, todos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No tocante à verificação da constitucionalidade da proposição, cabe citar, de início, que a iniciativa da matéria não está entre aquelas privativas de outros Poderes. A iniciativa parlamentar, portanto, é legítima, nos termos do art. 48, inciso I, e do art. 61, todos da Constituição Federal.

Em relação ao mérito, a proposição merece acolhimento. O objetivo das alterações propostas é tornar ainda mais efetivo o instituto da transação regulado pela Lei nº 13.988, de 2020.

É importante lembrar, com vistas a reconhecer a legalidade das modificações, que CTN, na forma de seu art. 171, dispõe que cabe à lei ordinária de cada ente federativo a previsão das condições para que sujeito ativo e passivo do crédito tributário possam celebrar acordos para encerrar litígios e extinguir cobranças. Nessa linha, o PL nº 1.242, de 2021, estabelece novas condições para o instituto da transação em âmbito federal. Entre as modificações, está aquela que retira a arbitrariedade de o Fisco decidir se haverá ou não acordo mesmo que o devedor tenha atendido às condições para celebração da transação, mediante alteração da redação do § 1º do art. 1º da Lei nº 13.988, de 2020.

No mesmo caminho está a modificação da redação do art. 2º da lei de regência, a fim de autorizar que o contribuinte possa apresentar proposta de acordo em todas as modalidades de transação. O contribuinte passa a ter papel mais ativo, sem ter que aguardar a Fazenda Pública lançar edital para adesão a algum programa para extinção de dívidas. Esse pacote de mudanças reforça a qualificação do contribuinte como sujeito de direitos na relação com o Estado.

As demais alterações visam a ampliar o alcance do instituto e de suas ferramentas. Como se sabe, a transação mostrou-se, a um só tempo, relevante meio de recuperação de créditos para a Fazenda Pública e valiosa alternativa para o devedor obter regularidade fiscal.

Mesmo diante desse quadro, o estoque de créditos ainda é gigantesco no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e na dívida ativa da União, que é administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Para que se tenha ideia do montante, segundo a publicação *Análise de Créditos Ativos* divulgada pela RFB em dezembro de 2021, o total de créditos ativos ainda sem encaminhamento à dívida ativa era de mais de R\$ 2 trilhões.

Já em relação à dívida ativa da União, o cenário é ainda mais alarmante, pois, de acordo com a imprensa, com fundamento em dados cuja fonte é a PGFN, no final de 2020, os créditos inscritos alcançavam montante superior a R\$ 2,5 trilhões. Trata-se de carteira de créditos que, apesar dos avanços, vem crescendo ao longo dos últimos anos.

Esse cenário revela que não adianta manter uma série de obstáculos à celebração de acordos. Parece imprescindível investir nas alterações que possam alavancar ainda mais a efetividade da transação. O PL nº 1.242, de 2021, vai ao encontro desse propósito, ao alterar o art. 11, inciso I, da Lei nº 13.988, de 2020, a fim de tornar possível a concessão de descontos ao devedor independentemente da classificação dos créditos envolvidos, desde que sejam objeto de litígio administrativo ou judicial.

Nesse caminho também estão as alterações que a proposição promove para permitir a transação de créditos das autarquias e fundações públicas ainda não inscritos na dívida ativa, na forma da nova redação conferida ao inciso III do § 4º do art. 1º da Lei nº 13.998, de 2020.

Com essa alternativa, espera-se que quantidade expressiva de inscrições em dívida ativa sejam evitadas, o que refletirá na redução do custo de cobrança para as entidades da Administração Indireta e na possibilidade de os devedores de créditos tributários e não tributários regularizarem dívidas dessa natureza.

As revogações pretendidas pelo projeto, no seu art. 3º, objetivam ajustar o texto legal às alterações mencionadas e dispor adequadamente sobre as atribuições regulatórias conferidas às autoridades envolvidas na transação.

Além disso, as revogações também visam a: i) reduzir as chances de imposição de limites aos créditos que serão contemplados na transação oportunizada em edital no âmbito do contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica, com a revogação do inciso II do § 1º do

art. 17; e ii) afastar o dispositivo que autoriza a cobrança pelo Fisco no caso de solicitação de adesão pelo contribuinte à referida modalidade de transação, veiculada no § 5º do art. 19 da Lei nº 13.988, de 2020.

Do ponto de vista da técnica legislativa, há alguns ajustes que precisam ser efetuados na proposição, na forma das emendas ora apresentadas. A redação da ementa deve ser adequada ao objeto da proposição, que se restringe a alterar a Lei nº 13.988, de 2020. Além disso, é necessário observar as regras dispostas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com a aposição correta das letras “NR” em todos os artigos alterados, bem como a observância da ordem dos dispositivos, visto que a cláusula de revogação deve ser prevista após a de vigência.

Com essas alterações pontuais, deve ser acolhida a proposição, visto que aprimorará a regulação do instituto da transação, com reflexos positivos para a arrecadação de recursos públicos e para a regularidade fiscal dos contribuintes.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.242, de 2021, e, no mérito, pela sua aprovação, com acolhimento das seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº – CAE

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 1.242, de 2021, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para prever condições que ampliem o alcance das transações resolutivas de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública.

EMENDA Nº – CAE

Nas alterações promovidas pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 1.242, de 2021, na Lei nº 13.988, de 2020, aponham-se as letras “NR” maiúsculas após o fechamento das aspas ao final das alterações de cada artigo.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 1.242, de 2021:

“**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei nº 1.242, de 2021:

“**Art. 4º** Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 13.988, de 2020:

- I – os incisos I, II e III do art. 2º;
- II – o § 1º do art. 5º;
- III – o inciso IV do § 2º do art. 11;
- IV – o § 5º do art. 11;
- V – os incisos III e V do art. 14;
- VI – o art. 15;
- VII – o inciso II do § 1º do art. 17; e
- VIII – o § 5º do art. 19.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22361.70410-06