



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSON TRAD

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 953, de 2021, do Senador Irajá, que *institui o Programa de Regularização de Débitos não Tributários (PRD) junto às autarquias e fundações públicas federais e à Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências.*

Relator: Senador **NELSON TRAD**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 953, de 2021, de autoria do Senador Irajá, que *institui o Programa de Regularização de Débitos não Tributários (PRD) junto às autarquias e fundações públicas federais e à Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências.*

O PL em análise foi apresentado durante a emergência de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19. À época, as proposições eram examinadas diretamente pelo Plenário desta Casa. Não tendo sido submetido à votação antes que as comissões permanentes retomassem suas atividades, o PL recebeu novo despacho de distribuição, sendo encaminhado primeiramente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que produziu parecer favorável concluindo por substitutivo, e depois a este colegiado, ao qual compete pronunciar-se terminativamente sobre a matéria.

Na justificação, o autor assinalou que: (i) as medidas propostas contribuiriam para a redução do endividamento das empresas em um cenário adverso, provocado pela pandemia, reduzindo o risco e o número de pedidos de recuperação judicial; (ii) o programa de parcelamento de dívidas junto às autarquias e fundações federais também contribuiria para elevar a arrecadação de receitas pelo Estado.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Fui relator da matéria na CAE, onde propus substitutivo que promove modificações tópicas no texto original do Projeto. Para facilitar a compreensão do conteúdo da proposição, tomarei por base o texto do substitutivo, apresentando, quando for o caso, os pontos em que ele diverge do texto original do PL.

O **art. 1º** indica o objeto e âmbito de aplicação da futura Lei. Trata-se da instituição do Programa de Regularização de Débitos não Tributários (PRD) junto às autarquias federais (inclusive agências reguladoras), fundações públicas federais e à Procuradoria-Geral Federal, ao qual poderão aderir pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado. Os débitos passíveis de inclusão no programa podem estar ou não definitivamente constituídos, inscritos na dívida ativa ou vencidos, desde que as respectivas notificações sejam anteriores à entrada em vigor da futura Lei.

Ainda segundo o art. 1º, não integrarão o programa os débitos para com autarquias e fundações vinculadas ao Ministério da Educação (salvo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), os relativos ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica e ao período a partir de 1º de janeiro de 2024.

A adesão ao Programa deverá ser requerida dentro de 60 dias a contar da regulamentação da futura Lei e implicará: (i) confissão irrevogável e irretratável dos débitos; (ii) aceitação plena e irretratável das condições estabelecidas para sua quitação; (iii) dever de pagar regularmente as parcelas estipuladas; (iv) renúncia do devedor a participar de qualquer outra forma de parcelamento dos mesmos débitos; e (v) cumprimento regular das obrigações com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

O **art. 1º** do substitutivo se afasta da redação original do Projeto em quatro pontos. Em primeiro lugar, exige que o pleiteante apresente, juntamente com o requerimento, informações contábeis ou fiscais que comprovem suas dificuldades financeiras em honrar com o valor integral do débito. Em segundo lugar, impõe, como condição para o deferimento do pedido, a análise da capacidade de pagamento do devedor, mediante requisitos dados pelo regulamento, que demonstrem a plena capacidade de honrar com o pagamento das prestações da modalidade de pagamento escolhida. O terceiro ponto consiste na redução do prazo para solicitar adesão ao programa, de 120 para 60 dias. Por último, o substitutivo exclui do programa os débitos relativos a período posterior ao ano de 2023.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

SF/24007.56812-41

O **art. 2º** trata das modalidades de parcelamento à disposição do devedor. O quadro seguinte retrata as diferenças entre o texto original do Projeto e o Substitutivo nesse âmbito:

Texto Original	Substitutivo
Pagamento integral, em parcela única, da dívida consolidada, com redução de 100% dos juros de mora, da multa de mora e dos encargos legais.	Pagamento integral, em parcela única, da dívida consolidada, com redução de 80% dos juros de mora, 100% das multas de mora e 100% dos encargos legais.
Pagamento de, no mínimo, 50% da dívida consolidada em primeira prestação, e do restante em segunda prestação, com redução de 90% da totalidade dos juros e da multa de mora.	Pagamento de, no mínimo, 50% da dívida consolidada em primeira prestação, e do restante em segunda prestação, com redução de 70% da totalidade dos juros e da multa de mora.
Pagamento de, no mínimo, 20% da dívida consolidada em primeira prestação, e do restante em até 59 prestações mensais, com redução de 70% da totalidade dos juros e da multa de mora.	Pagamento de, no mínimo, 20% da dívida consolidada em primeira prestação, e do restante em até 59 prestações mensais, com redução de 50% da totalidade dos juros e da multa de mora.
Pagamento de, no mínimo, 10% da dívida consolidada em primeira prestação, e do restante em até 119 prestações mensais, com redução de 50% da totalidade dos juros e da multa de mora.	Pagamento de, no mínimo, 10% da dívida consolidada em primeira prestação, e do restante em até 119 prestações mensais, com redução de 40% da totalidade dos juros e da multa de mora.
Parcelamento em até 239 prestações mensais, com redução de 30% da totalidade dos juros e da multa de mora.	Pagamento de, no mínimo, 10% da dívida consolidada em primeira prestação, e do restante em até 239 prestações mensais, com redução de 20% da totalidade dos juros e da multa de mora.

O **art. 2º** estabelece, ainda, o valor mínimo de cada prestação mensal – 200 reais para o devedor pessoa física e 1.000 reais para o devedor pessoa jurídica. E regula os procedimentos de compensação de créditos próprios do devedor.

O **art. 3º** estabelece, para o caso de débitos objeto de discussão administrativa ou judicial, que o devedor deverá, como condição para aderir ao PRD: (i) desistir previamente das impugnações e recursos administrativos, bem como das ações judiciais; (ii) renunciar a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem tais contestações; (iii) no caso de ações judiciais, protocolar pedido de extinção do processo com resolução de mérito.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

SF/24007.56812-41

Nos termos do **art. 4º**, os depósitos vinculados aos débitos a serem pagos ou parcelados serão automaticamente transformados em pagamento definitivo ou convertidos em renda da União. Havendo saldo devedor após esse procedimento, a ele aplicar-se-á a modalidade escolhida pelo devedor dentre aquelas previstas pelo art. 2º para quitação da dívida.

O **art. 5º** estipula que a adesão ao PRD não extingue os gravames já existentes e decorrentes de arrolamento de bens, de medida cautelar fiscal e das garantias prestadas nas ações de execução fiscal ou qualquer outra ação judicial.

Conforme o **art. 6º**, a dívida objeto de parcelamento será consolidada tendo como base a data do requerimento de adesão e dividida pelo número de prestações indicado na opção do devedor. As prestações serão corrigidas pela taxa Selic. Diferentemente do texto original do PL, que comete ao devedor a responsabilidade de calcular os valores devidos enquanto a dívida não for consolidada, o Substitutivo atribui ao regulamento da futura Lei a disciplina dessa matéria.

O **art. 7º** enumera as hipóteses de exclusão do devedor do PRD, a saber: (i) falta de pagamento de três parcelas consecutivas ou alternadas; (ii) falta de pagamento da última parcela; (iii) constatação de ato tendente ao esvaziamento patrimonial do devedor, como forma de fraudar o cumprimento do parcelamento; (iv) decretação de falência ou a extinção, por liquidação, da pessoa jurídica devedora; (v) concessão de medida cautelar fiscal; (vi) declaração de inaptidão da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

A teor do **art. 8º**, a adesão ao PRD exclui as demais formas de parcelamento de débitos que tenham sido adotadas anteriormente pelo devedor, salvo aquela de que trata a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que instituiu o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin).

O **art. 9º** determina que as autarquias federais, fundações públicas federais e a PGF, no prazo de 60 dias, adaptem seus sistemas informatizados e editem os atos necessários à implementação do PRD.

O **art. 10** estabelece que a futura Lei entre em vigor na data de sua publicação. No texto original do Projeto, a cláusula de vigência constituía o art. 11 e o art. 10 promovia alterações na Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020, para



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

prever o parcelamento de dívida trabalhista cuja execução houvesse sido iniciada durante o estado de calamidade decretado em razão da pandemia de Covid-19.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto, bem como sobre o seu mérito, tudo nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O PL trata do pagamento de débitos para com entidades da Administração Indireta da União, instituindo programa para regularizar a situação de devedores inadimplentes. A disciplina da matéria se enquadra, obviamente, no âmbito da competência legislativa da União (*caput* do art. 48 da Constituição Federal), seja porque trata de créditos da titularidade de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública federal, seja porque regula acordos que serão celebrados entre essas pessoas e os devedores.

Não se aplicam às disposições do Projeto as regras de reserva de iniciativa em favor do Presidente da República (art. 61, § 1º, da Constituição Federal), sendo certo igualmente que, embora possa produzir reflexos financeiros, a proposição não versa sobre matéria tipicamente orçamentária (o que faria incidir a regra de reserva de iniciativa presidencial do art. 165 da Constituição Federal). Sendo assim, concluo pela conformidade formal do PL com a Constituição.

No plano da constitucionalidade material, não vislumbro preceito da Carta Magna com o qual a proposição colida. É legítima e se encontra dentro do espaço de liberdade do legislador a opção política por instituir um regime de renúncia a parte dos valores que o ente político teria a receber, seja para aumentar as chances de recebimento da parte restante, seja para aliviar a situação financeira dos devedores, seja ainda para evitar os custos que uma cobrança judicial acarretaria. Como bem atentado pelo autor da proposição, a arrecadação de recursos pelo Estado depende da saúde financeira das empresas e pessoas físicas contribuintes. Pouco adianta insistir na cobrança de dívidas que não poderão ser integralmente pagas ou o serão às custas da própria existência do agente econômico. De mais valia é assegurar a viabilidade do pagamento, dentro de condições que possam ser atendidas pelo devedor. A rígida insistência em ver satisfeitos, na sua inteireza, os créditos do ente público, pode inclusive produzir resultados incompatíveis com princípios regedores da ordem econômica, como a



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

busca do pleno emprego e o tratamento especial conferido a empresas de pequeno porte.

A iniciativa contida no Projeto não difere muito de outros regimes de refinanciamento de débitos, como o Programa de Recuperação Fiscal (Refis). Para os débitos não tributários, o legislador federal já instituiu no passado recente, por meio da Lei nº 13.494, de 24 de outubro de 2017, programa em tudo semelhante ao previsto no PL, a evidenciar que a medida ora em análise não é inédita, tampouco anômala.

O prazo para adesão ao programa da Lei nº 13.494, de 2017, esgotou-se ainda naquele ano, de modo que as disposições do PL efetivamente inovam o ordenamento jurídico, além de serem dotadas de generalidade, de potencial coercitividade e revelarem-se compatíveis com o restante do ordenamento pátrio, o que permite concluir que a proposição atende os requisitos de juridicidade. De igual modo, inexistem óbices regimentais à tramitação do Projeto.

No mérito, como mencionado no parecer da CAE, embora a situação emergencial decorrente da pandemia já tenha sido superada, empresas e pessoas físicas ainda enfrentam dificuldades de solvência, sobretudo no cenário de juros elevados vivenciado nos últimos anos. Por isso, permanece a necessidade de instituição de um programa como o previsto no PL, ainda que em bases um pouco diversas. É o que propõe o Substitutivo da CAE, o qual, levando em consideração os reflexos de tal benefício sobre as contas públicas, promove ajustes nos percentuais de abatimento da dívida de quem aderir ao programa, além de minimizar o risco de crédito da União, ao: *(i) exigir a demonstração de dificuldades financeiras no pagamento dos débitos integrais por parte dos devedores; e (ii) permitir a análise, por parte dos órgãos credores, da capacidade de pagamento dos débitos renegociados, para mitigar o risco de adesão de empresas mal-intencionadas [...] que queiram apenas a obtenção de certidões negativas para operar no curto prazo.*

Também a supressão do art. 10 do texto original do Projeto, promovida pelo Substitutivo, é plenamente justificável. Além de a previsão estar em desconformidade com o art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, por tratar de tema diverso daquele versado no restante da proposição, o dispositivo pretendia regular o pagamento de dívidas trabalhistas especificamente na vigência do estado de calamidade decorrente da pandemia de Covid-19, que já se encerrou.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

SF/24007.56812-41

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 953, de 2021, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do Substitutivo da Comissão de Assuntos Econômicos.

