

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 181, DE 2015

Modifica a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966  
- Código Tributário Nacional, para dispor sobre  
cessão de créditos da dívida ativa consolidada a  
instituições financeiras.

**Autores:** Deputados VICENTE CANDIDO e  
outros

**Relatora:** Deputada BIA KICIS

### I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de autoria coletiva, encabeçada pelo Deputado Vicente Cândido, que altera o Código Tributário Nacional (CTN), para possibilitar à Fazenda Pública a cessão de créditos da sua dívida ativa a pessoas jurídicas de direito privado.

De acordo com a justificativa dos Autores, o objetivo da medida é *“conferir à Fazenda Pública um meio alternativo de cobrança da dívida ativa, no intuito de aumentar o aproveitamento de créditos de difícil recuperação”*, pois *“a cobrança da dívida ativa pela estreita via da execução fiscal muitas vezes dificulta a recuperação de créditos, justamente por se submeter às formalidades dos procedimentos administrativo e judicial”*.

A proposta tramita em regime de prioridade, sujeita ao exame do Plenário, tendo sido distribuída à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária e do mérito, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise de constitucionalidade, juridicidade, adequação à técnica legislativa e de redação.

Na CFT, o Projeto foi aprovado, na forma de substitutivo, o qual prevê a transferência do crédito tributário ao setor privado, por meio do instituto jurídico da “novação”, de modo que a obrigação tributária “novada” seja extinta em

definitivo, substituindo-a por vínculo de natureza privada entre o cessionário e o devedor.

O crédito de direito privado surgido da operação teria a singularidade de manter as mesmas garantias e privilégios do crédito tributário.

Submete-se agora a matéria a esta Comissão, cuja competência restringe-se à análise de constitucionalidade, juridicidade, adequação à técnica legislativa e redação, nos termos regimentais.

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

Quanto à **constitucionalidade formal**, não vislumbramos máculas no PLP nº 181/2015 e nem no Substitutivo da CFT, tendo em vista que tratam de normas gerais em matéria tributária e financeira, tema sujeito, pela Constituição Federal, à competência legislativa da União (art. 24, I) e à disciplina do Congresso Nacional, por meio de lei complementar (arts. 146, III, 163, I e 165, § 9º, II), com sanção do Presidente da República (art. 48).

A iniciativa parlamentar para propositura de projetos que tratem desses temas, por sua vez, encontra respaldo no art. 61 da Constituição, conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal.

Relativamente à **constitucionalidade material** do Projeto e do Substitutivo, esclarecemos que a temática referente à cessão da dívida pública não é nova, tendo adquirido relevo na última década, como uma solução para a baixa efetividade da cobrança da dívida ativa, que seria respaldada pelo princípio constitucional da eficiência da Administração Pública.

Cabe apontar, porém, que têm sido levantados questionamentos, especialmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), acerca dos possíveis efeitos da cessão da dívida ativa, ainda que sob a forma de novação, sobre a eficácia do princípio constitucional da isonomia, bem como sobre a reserva de competência da advocacia pública para a representação judicial da União Federal e dos Estados.

A esse respeito, esclarecemos primeiramente que as questões constitucionais que envolvem a temática em análise possuem uma forte conotação política. Por isso, entendemos que, diante de um potencial embate entre princípios constitucionais, cabe ao Poder Legislativo realizar o juízo de ponderação, de modo a extrair a regra de direito que harmonize o princípio da eficiência da Administração Pública com as diretrizes constitucionais da isonomia e da indisponibilidade do interesse público.

Entendemos, outrossim, que o Projeto e o Substitutivo não maculam a competência da advocacia pública para a execução da dívida ativa, porque (i) a cessão prevista no Projeto transfere para o particular a titularidade do crédito, de modo que o cessionário cobra dívida própria, e não da Fazenda Pública; e porque (ii) a novação estabelecida no Substitutivo extingue o crédito tributário, dando origem a uma nova relação, de natureza privada, na qual o Estado não figura na posição de credor ou devedor.

Por outro lado, o princípio da isonomia tributária não é absoluto, como reconhecido pela própria Constituição Federal, que prevê, em seu art. 150, § 6º, a possibilidade de os entes federativos estabelecerem mecanismos de concessão de tratamento tributário diferenciado - tais como isenção, remissão e anistia -, desde que por meio de lei específica.

O importante é que a impessoalidade da Administração Pública seja resguardada, por meio do estabelecimento de critérios objetivos para a novação do crédito tributário, pela lei federal, estadual, municipal ou distrital específica que regulamentar a matéria.

Assim, entendemos que o PLP nº 181/2015 é materialmente constitucional. No Substitutivo da CFT, contudo, há inconstitucionalidade no caput do art. 174-A, uma vez que a novação tem como efeito a remissão e anistia parciais dos débitos tributários, matérias reservadas à lei. Tal inconstitucionalidade pode ser sanada pela substituição da expressão “a lei pode autorizar a autoridade administrativa a promover, por despacho fundamentado, a novação”, por “a lei pode autorizar a novação”, tendo em vista que a novação caracteriza remissão e anistia parciais dos débitos tributários, matérias reservadas à lei.

Com efeito, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.462, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional lei do Estado do Pará que

autorizava o Poder Executivo a conceder remissão e anistia de acordo com seus próprios critérios. Conforme apontado pela Corte Suprema:

*“A adoção do processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da CF tende a coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, caput, da Constituição da República).”*

Quanto à **juridicidade**, entendemos que o Projeto e o Substitutivo da CFT apresentam coerência lógica e sistêmica com o ordenamento jurídico posto, sendo necessária, porém, a supressão do art. 2º do Substitutivo da CFT, o qual não apresenta conteúdo normativo, pois a possibilidade de novação de créditos tributários de acordo com a conveniência do ente federativo já está prevista em seu art. 1º.

Em que pesem as importantes considerações feitas pelo Relator anterior da matéria nesta Comissão no Parecer apresentado em 07/06/2017, entendemos que é possível que institutos tradicionais de direito civil venham a ter conformação peculiar no âmbito tributário.

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça coleciona diversos precedentes, como o Recurso Especial nº 960.239, que afastam a aplicabilidade à seara tributária de disposições do Código Civil, referentes à compensação e à imputação de pagamento.

Entendemos ainda, como o nobre Deputado que nos antecedeu na Relatoria da matéria nesta Comissão, que é pertinente incluir no CTN regras gerais que garantam o acesso de todos os possíveis interessados às futuras operações de cessão, de modo a aproximar, pela competição, os valores de deságio oferecidos da “verdade econômica” das operações.

A nosso ver, entretanto, tais aspectos dizem respeito ao mérito do Projeto, matéria que escapa à atribuição da presente Comissão, mas que pode vir a ser futuramente apreciada na fase de Plenário, em razão da eventual apresentação de emendas.

Em relação à **técnica legislativa**, não identificamos incorreções no Projeto. No Substitutivo, por outro lado, é necessária a renumeração do artigo que se pretende acrescentar ao Código, de “174-A” para “172-A”, localizando-o imediatamente após as demais modalidades de extinção do crédito tributário e antes das determinações a respeito da decadência e prescrição.

As modificações necessárias a sanear os vícios de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Substitutivo da CFT foram incorporadas ao Substitutivo anexo.

Ante o exposto, **votamos**:

**(i) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PLP nº 181, de 2015; e**

**(ii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo da CFT, com as alterações saneadoras de inconstitucionalidade, de injuridicidade e de técnica legislativa constantes do anexo Substitutivo ao Substitutivo daquela Comissão.**

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputada BIA KICIS  
Relatora

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 181, DE 2015

Modifica a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, para dispor sobre cessão de créditos da dívida ativa consolidada a instituições financeiras.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 156.

.....

.....

XII – a novação, por substituição do credor, nos termos do disposto no artigo 172-A.

.....” (NR)

“Art. 172-A. A lei pode autorizar a novação, por substituição do credor, de crédito tributário inscrito como dívida ativa.

§ 1º A substituição de que trata o caput se dá em favor de pessoa jurídica de direito privado, mediante pagamento do valor da dívida novada, autorizado o deságio.

§ 2º A novação da obrigação tributária pode ser efetuada independentemente do consentimento do devedor.

§ 3º São autorizadas subsequentes substituições do polo credor, observado o disposto no § 2º, mediante prévia notificação à Fazenda Pública, que manterá cadastro nominal atualizado dos credores das dívidas novadas.

§ 4º O crédito de natureza privada decorrente da operação de que trata o caput mantém as garantias e os privilégios assegurados ao crédito tributário.

§ 5º Os privilégios de que trata o § 4º não podem ser opostos à Fazenda Pública em relação ao devedor comum.

§ 6º O novo credor é autorizado a transigir com o devedor sobre o pagamento da dívida.

§ 7º A Fazenda Pública responde apenas pela liquidez e certeza da dívida novada, assegurada a substituição do crédito desconstituído por outro de idêntico grau de recuperabilidade.

§ 8º Não pode ser objeto de novação o crédito tributário:

I – com a exigibilidade suspensa;

II – em relação ao qual esteja pendente de julgamento definitivo defesa em execução fiscal ou ação judicial autônoma que questione a validade do lançamento;

III – cujo contribuinte devedor seja Estado, Distrito Federal ou Município.”

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

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputada BIA KICIS  
Relatora