

# 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 ganhado 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 impensoalidade 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”.

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 à Subemenda Substitutiva anexa.

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 da anexa Subemenda Substitutiva ao Substitutivo daquela Comissão.**

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada BIA KICIS  
Relatora

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

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

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para instituir a novação de crédito tributário.

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