



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS-CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE-FDR

CESSÃO DE CRÉDITOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO
A indisponibilidade e inalienabilidade do patrimônio público.

Aluna: Nattana Vieira Barros

Orientador: Eric Castro e Silva

Trabalho de Conclusão de Curso

Recife/ 2019

Nattana Vieira Barros

CESSÃO DE CRÉDITOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO
A indisponibilidade e inalienabilidade do patrimônio público.

Projeto de Monografia Final de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de Bacharelado
em Direito pelo CCJ/UFPE.

Direito Tributário; Direito Constitucional.

Recife/2019

Nattana Vieira Barros

CESSÃO DE CRÉDITOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO
A indisponibilidade e inalienabilidade do patrimônio público.

Relatório final, apresentado à Universidade Federal de Pernambuco como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Nome do Professor
Instituição

Nome do Professor
Instituição

Nome do Professor
Instituição

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus grandes amores: meus pais, irmãos e ao meu marido.

Agradecimentos

Agradeço aos professores da Faculdade de Direito de Recife, principalmente aos professores Bruna Borba e Eric Castro por terem aceitado a minha orientação, e à Universidade Federal de Pernambuco, especialmente à Faculdade de Direito do Recife, que em meio às dificuldades, resiste e nos oferece uma possibilidade de dar os primeiros passos para o início de nossa carreira profissional.

Um agradecimento especial a todos os meus amigos que fizeram parte desse caminho de 5 (cinco) anos e meio, e deram leveza à graduação.

Aos servidores da Faculdade de Direito do Recife e aos terceirizados que nos proporcionaram um ambiente mais propício a darmos continuidade no nosso curso de Direito.

Às pessoas que me ofereceram aprendizados durante os estágios que atuei durante minha graduação.

Por fim, à minha família por ser o meu suporte e ao meu marido por seu apoio e dedicação.

Resumo

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objeto de estudo a cessão/ securitização/ terceirização de créditos públicos ao setor privado. Partindo do conceito de tributo e o exercício de sua cobrança, que deve ser realizada por atividade administrativa plenamente vinculada, bem como toda a estruturação disposta pelo ordenamento pátrio para que se efetive esse serviço público essencial, verifica-se que, em contrapartida, há um movimento, coordenado pelos legisladores e gestores públicos para que haja uma autorização, no intuito dessa atividade ser realizada por instituições privadas. Para compor o conteúdo desse estudo, foram analisados os dispositivos legais que tratam dessa cobrança, bem como os projetos de leis n. 3337/2015, projeto de lei 181/2015 e projeto de lei n. 204/2016, que pretendem regularizar a cessão de crédito públicos em âmbito nacional, bem como citados casos práticos dessas operações em legislações estaduais e municipais, que adotam essa prática. Para enriquecer o debate de temática tão polêmica são expostos argumentos favoráveis e desfavoráveis de especialistas, com o escopo de auxiliar a formação de um posicionamento sobre a cessão. Ao final, conclui-se que deve ser proporcionada à coletividade uma gama de informações, no sentido de esclarecer o real custo-benefício dessa operação, pois a realização da cessão de créditos públicos apenas se efetiva com ofensa a diversos dispositivos legais e a princípios consagrados pelo ordenamento jurídico nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Tributário; igualdade tributária; capacidade contributiva; indisponibilidade e inalienabilidade dos bens públicos, gestão fiscal, Planejamento, o Controle, a Transparência e a Responsabilidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. ASPECTOS HISTÓRICOS DA COBRANÇA DA DÍVIDA PÚBLICA POR PARTICULARES.....	3
2. A COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	5
3. A CESSÃO DO CRÉDITO PÚBLICO AO SETOR PRIVADO.....	8
3.1. Argumentos favoráveis à cessão de créditos públicos ao setor privado e a operação na prática.....	11
3.2. Argumentos desfavoráveis à cessão de créditos públicos ao setor privado.....	19
4. CONCLUSÃO.....	28
REFERÊNCIAS.....	30

INTRODUÇÃO

O sistema Tributário Nacional está, propositadamente, estruturado na Constituição Federal de 1988, em seu título VI, capítulo I. Demonstrando a escolha pelo caminho que a carga tributária deverá seguir no país, pautado num Estado democrático de Direito e de tutela das garantias fundamentais. Dessa forma, o ordenamento, que trata das obrigações tributárias, deve estar em consonância com os princípios e valores constitucionais.

Partindo desse seguimento, o Código Tributário Nacional, que foi recepcionado pela CF/88, dispõe sobre o significado de tributo, em seu art. 3º: Nesse sentido, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Nesta última parte do conceito de tributo há o apontamento da característica de sua cobrança, devendo ser efetivada por *atividade administrativa plenamente vinculada*, conferindo ao Poder Público o seu papel de único credor, não sendo permitido dispor desse crédito ou aliená-lo. .

Em contraponto ao exposto, há uma discussão em voga, bem como projetos de leis, que tramitam no Congresso Nacional, com diversas denominações (como cessão, securitização), com o intuito de que a atividade da cobrança da dívida pública seja exercida por particulares, motivando diversos questionamentos, e suscitando debates sobre essa temática, de forma bastante polarizada, tratando da possibilidade ou não do exercício dessa operação pelo setor privado.

Além disso, há entes da federação que já autorizam a cessão a direitos creditórios originários de créditos tributários e não tributários. Observa-se, inclusive, que essa prática vem se alastrando pelo país.

Dessa forma, o primeiro capítulo trará os aspectos históricos da cobrança da dívida pública pelos particulares e os abusos cometidos, identificando-se uma exploração desmedida do contribuinte até o estabelecimento da positivação de uma estrutura de cobrança pelo Estado.

Em seguida, no segundo capítulo será abordado como está estabelecida a cobrança do crédito público no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente os

dispositivos que mencionam essa organização, tanto na Carta Magna, como na legislação infraconstitucional.

Por fim, o último capítulo apresentará a operação da cessão de créditos públicos e os projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional, com essa temática. Além disso, mencionará os diversos casos de legislações dos outros entes federativo, que já autorizam essa atividade.

Para uma melhor elucidação sobre esse assunto, e ampliação do debate sobre essa matéria, serão expostos os argumentos favoráveis e desfavoráveis a cessão de créditos públicos.

Em virtude do exposto, faz-se mister analisar esses diversos posicionamentos, refletindo sobre o referencial bibliográfico e a análise dos projetos de lei n. 3337/2015, projeto de lei 181/2015 e projeto de lei n. 204/2016, que abordam esse fenômeno em âmbito federal, com o intuito de chegar a uma conclusão sobre a validade ou não desses atos de cobrança.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS DA COBRANÇA DA DÍVIDA PÚBLICA POR PARTICULARES.

Para uma melhor compreensão do sentido de adentrar no contexto histórico da cobrança da dívida pública pelos particulares, é necessário mencionar o conceito de tributo. Dessa forma, “a palavra tributo deriva do latim “tributum”. Diz respeito àquilo que, por dever, é entregue ao estado. Tributo, em uma primeira definição, é uma das formas de transferência de riqueza para o estado” (FERREIRA, 2015).

Tal significado denota o aspecto compulsório do seu adimplemento e configura um dos elementos principais da evolução dos Estados, qual seja, a convocação do cidadão para contribuir, no intuito de angariar recursos para suprir as necessidades de uma sociedade.

Dentro desse contexto, a carga tributária já era sentida na Antiguidade, pode-se citar o caso de Roma, em que:

o peso da carga tributária dependeu do desenvolvimento da civilização, e com a formação do Império, foi aumentando sempre até na última fase do domínio romano, ser esmagador, constituindo mesmo junto com as guerras constantes contra os bárbaros uma das causas da ruína do Império (CORRÊA, 1971, p. 97).

Destaca-se essa relação de força entre o Estado e o contribuinte, que se distancia da voluntariedade. Com isso, essa característica de arbitrariedade na história da tributação persistiu. Nesse sentido,

os problemas relacionados à tributação, desde cedo, despertaram a necessidade de compatibilização da arrecadação com o respeito à liberdade e ao patrimônio dos contribuintes. Por envolver imposição, poder, autoridade, a tributação deu ensejo a muitos excessos e arbitrariedades ao longo da história. Muitas vezes foi sentida como simples confisco. Não raramente, a cobrança de tributos envolveu violência, constrangimentos, restrição a direitos (PAULSEN apud MARTINS, 2016).

Em Roma, no período que envolve toda a República e o Principado, o Estado repassava a atividade da cobrança de impostos aos particulares, por meio de concessão. A “societates publicanorum” realizavam o pagamento dos impostos ao Estado, antecipadamente, e adquiriam a vantagem de cobrar a quantia desejada aos provinciais (PAULSEN, 2015, p. 102).

Essa liberdade, depositada na sociedade dos publicanos, tinham consequências, uma vez que esses cobradores, com a falta de fiscalização do Governo, cometiam excessos. Ocorrendo, então, o descontentamento da população em relação ao pagamento de impostos, com a interferência dos particulares (PAULSEN apud MARTINS, 2016).

Na Idade Média, também, pode-se destacar essa mudança na legitimidade da cobrança de impostos, uma vez que os servos habitavam as terras dos senhores feudais, em troca estes recebiam a grande parte da colheita, como forma de tributos.

Essa configuração dominou a história da tributação por bastante tempo. Dessa forma, como essas relações sociais eram ditadas por uma relação de poder, e não constituída sob a forma de relações jurídicas, as camadas sociais mais baixas eram submetidas aos ditames das classes economicamente dominantes, privilegiadas em sua posição de força, tal fato gerava um descontentamento, acarretando uma instabilidade social e uma dificuldade na permanência da ordem (CASTRO apud MARTINS, 2016).

Nesse sentido, São Tomás de Aquino alerta para o fato de que a imposição da cobrança dos impostos deve estar alicerçada com ideia da promoção do bem comum, e só é legítima se for exercida pelo Poder Público, porque só assim, a exigência do pagamento de tributos não é considerada rapina, conforme excerto da *Summa Teológica*, que menciona:

Solução. – A rapina importa certa violência e coação, pela qual e contra a justiça tiramos a alguém o que lhe pertence. Ora, na sociedade humana só pode exercer a coação quem é investido do poder publico [...]

“Os governantes que exigem por justiça dos súditos o que estes lhes devem, para a conservação do bem comum, não cometem rapina, mesmo se violentamente, o exigirem (AQUINO apud PESSOA, 2007, p. 51).

Dessa forma, a cobrança dos tributos ocorre em toda a história da humanidade. No entanto, vai sendo moldada a sua configuração, sendo perceptível a transição, na comparação entre a Idade Média e a Idade Moderna,

é na Idade Média que o feudalismo, o sistema de produção e de organização do poder fundado nos feudos detêm o controle dos meios de gestão coletiva, isto é, a cobrança de tributos, produção jurídica e prerrogativa de manter exércitos, bem como herdaram o direito de governar, além da propriedade do feudo. Tal estrutura, considerada obsoleta, só recentemente foi substituída por um sistema jurídico fundado em princípios, regras, institutos e características, impondo-se ao contribuinte e até mesmo ao Fisco (PESSOA, 2007, p. 51).

Apesar de ter lançado as novas bases da tributação, na Idade Moderna, houve também a interferência de particulares na cobrança dos tributos.

Foi constituída uma das agências mais opressivas do Antigo Regime, a “*Ferme Generale*”, que tratava-se de uma empresa privilegiada na arrecadação dos

impostos. Com o seguinte funcionamento: a empresa adiantava as receitas ao rei da França, e este não arcava com a coleta, nem como a manutenção de funcionários para cobrar os impostos (STRATHERN, 2002, p. 141)

No entanto, a falta de fiscalização por parte do Estado, acarretou excessos por parte da *Ferme Generale*, gerando diversas críticas, uma vez que:

Os métodos corruptos usados pelos coletores de impostos da Ferme Générale, movidos pelo lucro, faziam dela uma das mais abominadas instituições de um país em que todas as formas de autoridade estavam se tornando mais e mais desprezadas (STRATHERN, 2002, p. 141).

Consequentemente, por sua impopularidade, ocorreu a sua abolição e a reformulação de todo o sistema tributário, com a Revolução Francesa. Diante disso, ocorre uma mudança de perspectiva, com profunda influência da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional Francesa, que finca os direitos fundamentais da pessoa humana, limitando a atuação de um poder estatal arbitrário.

Com o advento da Idade Contemporânea, os desmandos na cobrança de impostos vão sendo mitigados, não havendo mais espaço para a interferência da iniciativa privada. Dessa forma, o Estado Moderno surge dos confrontos com os Estados Absolutistas, com a ideia de um direito positivado, limitando o novo Estado por um documento escrito. Nesse cenário,

a partir desses direitos, ditos de liberdade contra o Estado, outros direitos foram criados, os quais necessitavam de uma ação positiva do Estado e não mais somente a ação negativa, visando a defesa do indivíduo. O Estado passa a ter não só a obrigação de não intervir sobre os cidadãos, como também a obrigação de atuar para o desenvolvimento pessoal e coletivo da sociedade. Após esses novos direitos sociais, nascem os direitos de cunho difuso, visando não mais uma pessoa ou um grupo, mas sim toda uma coletividade (VASCONCELLOS; OLIVEIRA, 2014, p. 9).

Com isso, a estruturação do Estado vai sendo moldada, a cobrança dos impostos será efetivada, num direcionamento menos exploratório, com o escopo de favorecer a toda a coletividade, sendo criada toda uma estruturação para a efetivar a arrecadação dos recursos públicos.

2. A COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

O Código Tributário Nacional estabelece, em seu artigo terceiro, a conceituação de tributo, *in verbis*:

Art. 3º – Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade plenamente vinculada.

Essa última característica de cobrança de tributo “mediante atividade plenamente vinculada” demonstra a relevante atribuição ao papel da Administração Pública, no sentido do exercício da obrigação fiscal ser uma “função vinculada à lei e não ao administrador público, aliás, independe da vontade do administrador” (PELICIOLO, 2006, p. 342). O sentido de tal atributo decorre da constatação de que:

a cobrança de receita pública constitui uma relação jurídica de direito público, perpassada por direitos e deveres fundamentais. Por essa razão, é qualitativamente diferente das obrigações privadas, exigindo análise, acompanhamento e realização impessoal por agentes públicos. Imbuída na cobrança da receita pública está a própria cidadania, que deve ser tutelada e protegida pelo Estado mediante administrativa plenamente vinculada (NETO, 2018).

Ademais, no CTN, em seu artigo 119, há a determinação do sujeito ativo da obrigação tributária, designando a pessoa jurídica de direito público como titular da competência para exigir o cumprimento da obrigação tributária, ou seja, que realizará a fiscalização e arrecadação dos tributos.

Evidencia, ainda, que modificação dessa titularidade só pode ser direcionada para uma entidade de direito público interno, quais sejam as indicadas no artigo 41 do Código Civil, *in verbis*:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
I - a União;
II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
III - os Municípios;
IV - as autarquias, inclusive as associações públicas: (Redação dada pela Lei 11.107, de 2005).
V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.
Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

A Constituição Federal, ainda, indica nas esferas federais e estaduais, em seus artigos 131 e 132, as entidades que detêm a competência de representar, judicialmente e extrajudicialmente, a União e os Estados, sendo, respectivamente, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria Estadual. Conforme excerto abaixo:

Art. 131.

[...] § 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Nesse contexto, observa-se que a Constituição Federal traz, com esses dispositivos, o fato de “competir a um órgão jurídico a representação judicial dos entes federativos, aí se incluindo a execução da dívida ativa tributária” (SCHREIBER, 2017).

Dessa forma, os representantes judiciais dos entes federativos fazem parte do gênero Advocacia Pública, que se reveste na Carta Magna de um posicionamento especial, uma vez que os ingressantes adentram nessa carreira por meio de concurso público de provas e títulos, além de serem revestidos de alguns privilégios, como a garantia de estabilidade após três anos de efetivo exercício.

Essa configuração revela a preferência da CF/88 pela impessoalidade, na escolha desses servidores públicos, com o intuito de que essa atividade de cobrança seja revestida de incolumidade essa atividade. Tal característica advém do fato da Advocacia Pública ser estabelecida não para atender aos interesses dos governantes, mas sim a pessoa jurídica de direito público e aos interesses da coletividade (SCHREIBER, 2017). Assim,

não é possível conceber que tais funções possam ser exercidas por agentes integrantes da iniciativa privada, desprovidos de quaisquer prerrogativas e, portanto, extremamente suscetíveis a interferências externas (FLORÊNCIO, 2015, p. 16-17).

Além dos dispositivos constitucionais acima citados, deve ser observada, também, a Lei 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais), que rege a execução judicial da cobrança da dívida pelos entes federativos, conforme preceitua o seu artigo primeiro, bem como subsidiariamente o Código de Processo Civil.

Ainda, em seu artigo 2º, caput e § 1º do referido dispositivo, a Lei de Execuções Fiscais traz a conceituação da dívida ativa, *in verbis*:

Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

[...]

§ 4º A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

No parágrafo quarto do artigo citado, é expresso que a inscrição em dívida ativa da União é da competência da Procuradoria da Fazenda do referido ente federativo.

Diante do quadro acima, é notório que o ordenamento jurídico nacional confere à cobrança da dívida pública toda uma estrutura para a sua concretização. Tal configuração advém do posicionamento do legislador, que considerou a referida cobrança como uma atividade plenamente vinculada, dispondo sobre a sua organização, de forma bastante objetiva e clara, para não deixar margem à utilização de manobras, que pudessem contrariar o regular funcionamento ao Estado, no sentido de que as receitas advindas dessas cobranças sejam direcionadas em prol do interesse da coletividade.

3. A CESSÃO DO CRÉDITO PÚBLICO AO SETOR PRIVADO.

Não obstante ao exposto, há projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, com o intuito de que sejam cedidos os créditos inscritos em dívida ativa para o setor privado, que, a partir de então, ficaria responsável por realizar a sua cobrança, além de reter essas receitas. Tal movimento varia em suas denominações- cessão, securitização, entre outros.

Dessa forma, o governo, para atrair a iniciativa privada, venderia esses créditos, aplicando-se um desconto para esses compradores, no intuito de antecipar, mesmo que seja uma parte, o recebimento desses recursos. Ou seja, seriam cedidos esses títulos por um valor a menor do que eles representam. Nesse sentido, a cessão de créditos se dará do seguinte modo:

o Poder Público ficaria autorizado a vender ao setor privado dívidas contraídas por pessoas jurídicas. A operação é feita com deságio, o que possibilita que os compradores adquiram títulos a um determinado valor e, ao final, recebam um montante superior. A União, Estados e municípios ganham ao receber de uma só vez valores que seriam pagos futuramente ou de forma parcelada (MENGARDO, 2016).

Para uma melhor elucidação sobre essa temática, pode-se traçar, também, uma comparação entre a operação de empréstimo e a cessão, aqui tratada, conforme excerto abaixo:

No empréstimo, o tomador capta recursos de outrem e se obriga a devolvê-los no futuro, com acréscimos em regra previamente combinados (correção monetária e juros). Essa é a forma tradicional que as pessoas e os Estados

de modo geral usaram e usam para obter recursos financeiros em momentos de crise ou mesmo para grandes investimentos.

Na securitização, o tomador aparentemente não se endivida, pelo menos não da forma clássica, pois financia as necessidades vendendo recursos que teria para receber no futuro. Essa venda, contudo, opera-se mediante deságio ou desconto, que é calculado pelo mercado financeiro (empresas de *rating*) com base na avaliação de risco da operação (SEMER, 2016).

É relevante destacar, também, os efeitos de referida operação, uma vez que ocorre uma transformação na relação obrigacional. Dessa forma,

entre o cedente e o cessionário, o principal efeito é a transmissão do direito à prestação do devedor-cedido ao cessionário. Assim, com a cessão, o cessionário não adquire apenas o poder formal de exigir a prestação, mas adquire mesmo o direito a esta, distinguindo-se, assim, a sua posição da de mandatário ou procurador do credor (ROQUE, 2014, p. 25).

Dentro desse contexto, adotando-se esse instrumento, consagrado entre os civilistas, a cessão de créditos seria utilizada no âmbito da Administração Pública, no intuito de dispor do crédito público, com o intuito de que a dívida ativa seja alienada para a iniciativa particular.

Nesse sentido, tratando dessa matéria, podem-se citar, especialmente, os projetos de lei nº 3337/2015 e o projeto de lei complementar nº 181/2015, ambos tramitando na Câmara dos Deputados.

Sendo que o primeiro dispõe sobre a cessão de créditos da Dívida Ativa da União a pessoas jurídicas de direito privado, e o segundo 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.

Nesse Projeto de Lei nº 3337/2015, de autoria dos Deputados Vicente Candido (PT/SP), Jovair Arantes (PTB/GO), Sibá Machado (PT/AC) e outros, cuja situação atual, na Câmara dos Deputados, é de estar aguardando o parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação, existe a proposta de que essa norma acabaria por “conferir à Fazenda Pública um meio alternativo de cobrança da dívida ativa, no intuito de aumentar o aproveitamento de créditos de difícil recuperação” (BRASIL, 2015).

Ademais, há o estabelecimento, em seu artigo 2º, de que “A União, por intermédio da Advocacia-Geral da União, fica autorizada a ceder a pessoas jurídicas de direito privado créditos referentes à sua dívida ativa consolidada” (BRASIL, 2015), bem como há a possibilidade, em seu artigo 3º, de que o crédito público seja cedido, por intermédio de licitação, “sendo considerado o vencedor o licitante que oferecer o

menor valor de deságio entre o crédito cedido e o valor pago à União” (BRASIL, 2015).

Dessa forma, observa-se que a União não receberia o valor total da dívida, pois se aplicaria um desconto, para que os particulares repassem esses valores ao Fisco. Contudo, os cessionários poderiam efetuar a cobrança do referido crédito por seu valor total, uma vez que no artigo 5º do referido Projeto de lei, confere-se uma liberdade à instituição financeira que contrair esse crédito, que terá responsabilidade, exclusiva, por essa cobrança. Com isso, “a cobrança correrá por conta e risco da instituição financeira, respondendo a União exclusivamente pela existência e legalidade do crédito”.

Ainda, observa-se a modificação das características desse crédito, uma vez que esses créditos serão próprios das instituições financeiras, e o Estado será excluído totalmente dessa relação jurídica.

Pode-se citar o fato de que o pagamento dos honorários de sucumbência devidos aos advogados públicos será realizado no momento da cessão, de forma proporcional, ou seja, será retirada uma parcela do valor a menor que o Fisco irá receber do cessionário.

Além disso, há que se salientar que caso a execução já tenha sido ajuizada, haverá a redistribuição da mesma, pois não há o seguimento do rito da Execução Fiscal, por conta da modificação da competência em virtude da pessoa, o que implicará que a execução terá seguimento do rito do artigo 824 do Código de Processo Civil.

Nesse sentido, também, o projeto de lei complementar nº 181/2015, de autoria do Deputado Vicente Cândido, cujo status atual é aguardando Deliberação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), tem o condão de modificar o Código Tributário Nacional para inserir, em seus dispositivos, a cessão de créditos da dívida ativa consolidada a instituições financeiras, permitindo que “a União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem, mediante lei, ceder créditos tributários de sua dívida ativa consolidada a pessoas jurídicas de direito privado” (BRASIL, 2015). Segundo a justificativa do referido projeto de lei,

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. O que se propõe é que a Fazenda Pública possa ceder a instituições financeiras esses créditos

que ela própria tem dificuldade de recuperar, tornando mais econômica e eficiente sua cobrança pelo setor privado (BRASIL, 2015).

Há também o projeto de lei complementar n. 204/2016, de autoria de José Serra, que tramita no Senado Federal, que dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação.

Em sua justificção, o relator José Serra afirmou que o referido projeto tem o intuito de “autorizar e regulamentar operações de cessão de direitos creditórios inscritos ou não em dívida ativa pelas três esferas de governo” (BRASIL, 2016).

Menciona, ainda, que tal prática já é adotada por alguns estados e municípios, inclusive, aprovou uma lei, com esse seguimento, durante a gestão do seu governo em São Paulo.

Afirma que o estabelecimento dessa lei teria o escopo de garantir uma maior segurança jurídica para esses entes federativos que já efetuam a cessão de créditos públicos, bem para os que pretendem adotar essas operações. Nesse sentido, o relator José Serra dispõe que:

tais operações, por seu caráter inovador, requerem aperfeiçoamentos na legislação de finanças públicas, para lhes garantir maior segurança, reduzir seus custos, evitar dificuldades operacionais e eliminar potenciais controvérsias jurídicas (BRASIL, 2016).

Diante dessas propostas, de âmbito nacional, faz-se mister apontar os posicionamentos antagônicos sobre essa matéria controversa, com o intuito de enriquecer o debate sobre uma questão que envolve toda a sociedade, uma vez que se trata da disponibilidade do patrimônio público.

3.1. Argumentos favoráveis à cessão de créditos públicos ao setor privado e a operação na prática.

A aprovação dos referidos projetos de lei que contemplam a cessão de créditos públicos ao setor privado é uma questão controversa, não havendo um consenso sobre o seu benefício. No entanto, há quem defenda a sua aprovação, por considerem ser um instrumento eficaz para a arrecadação de valores pelo Fisco.

Os argumentos favoráveis à aprovação de cessão de créditos defendem ser um meio que deve ser considerado válido para a captação dos recursos, por defenderem que essa operação possibilita a realização de projetos estatais

entrevados por falta de subsídios. Dessa forma, considera-se que:

na verdade a aprovação da lei, terá impacto imediato e positivo para o país, primeiro com o aumento de receita da União (Governo Federal), consequentemente estendendo aos estados e municípios em todo território nacional, e assim a retomada de crescimento por meio da captação dos recursos financeiros pelo setor privado com a compra e venda dos papéis públicos. Obviamente haverá estímulo a novos investimentos, além de resgatar projetos paralisados por ausência de recursos financeiros, como efeito cascata, ocorrerá a imediata desobstrução do Judiciário, que mantém milhares de processos de cobranças e execuções dos papéis públicos, hoje em razão do seu gigantismo, aguardando andamento no plano administrativo e no próprio Poder Judiciário, não há instrumentos suficientes para dar vazão a tal volume de demandas (CALANDRA; KOJOROSKI; MEDINA, 2017).

Para o Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Erick Tavares Ribeiro, a operação condiz com o princípio constitucional da eficiência, uma vez que, em suas palavras:

não basta realizar-se uma operação isenta de vícios de legalidade de qualquer ordem; além de adequada às leis vigentes, a operação deve ser eficiente, ou seja, trazer o melhor retorno possível com um mínimo de sacrifício (RIBEIRO, 2014).

Nesse sentido, inclusive, em sua justificação, no projeto de lei complementar n. 204/2016, o relator do referido projeto defende a proposta, pois acredita no potencial de arrecadação dessa atividade. O senador José Serra, assim, afirma:

A União, segundo avaliações preliminares, poderia obter uma receita de R\$ 110,0 bilhões com operações de cessão de direitos creditórios sobre a dívida ativa. O potencial de arrecadação nos diversos estados e municípios é igualmente relevante, como demonstram as operações já feitas com base em leis locais e em resoluções do Senado, a quem cabe, por mandamento constitucional, regular aspectos dessas operações (BRASIL, 2016).

Outro posicionamento que defende essa prática considera que é necessário que ela seja estabelecida em alguns municípios, em especial, os que apresentam a ausência de um mínimo suporte para a arrecadação tributária.

Nesse sentido, segundo o jurista Fábio Cardoso Correia, ao analisar a situação de um ente municipal na Região Norte do país, considerou ser aplicável à cessão de créditos numa situação extrema, quando as condições do ente federativo são precárias. Citou, como exemplo, o seguinte cenário:

setor de tributação esfacelado, falta de fiscais, escolaridade dos servidores responsáveis pelo fisco municipal não condigna com as atribuições, total falta de treinamento e reciclagem, um quadro de procuradores municipais em sua grande maioria comissionados etc (CORREIA, 1999, p. 28).

Essa situação de escassez de recursos para a sua manutenção é uma

realidade de muitos entes municipais no país, que não conseguem arcar, nem mesmo, com os seus serviços essenciais, e acabam por considerar a arrecadação como dispendiosa. Inclusive, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apurou que “cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem hoje em mais de 80% de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação” (CANZIAN, 2019).

Por conta disso, a cobrança da aprovação da cessão de créditos públicos advém, também, por parte desses municípios que apresentam uma carência enorme de recursos, sem autonomia financeira.

Além desse fato, outra questão que pode ser somada como um argumento favorável é o histórico de tramitação das Execuções Fiscais, pois a ausência de celeridade dessas ações dificulta a recuperação dos créditos tributários. Segundo estimativas apontadas pelo Conselho Nacional de Justiça, através da apresentação do 14ª edição do Relatório Justiça em números do ano de 2018, a situação dos executivos fiscais é a seguinte:

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 74% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 91,7%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2017, apenas 8 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 9 pontos percentuais, passando de 72% para 63% em 2017 (CNJ, 2018).

Em paralelo ao exposto, alguns doutrinadores, como os professores Rafael Tomaz de Oliveira e Luiz Eugênio Scarpino Júnior, consideram que referidos projetos podem ser viáveis, numa perspectiva econômico-financeira, considerando ser:

uma forma inteligente de dar liquidez a títulos ilíquidos, permitindo que o numerário oriundo das antecipações seja empregado em obras de infraestrutura, melhorando a qualidade dos serviços públicos. Essa, aliás é a explicação subjacente à maioria dos projetos de lei recentemente aprovados (OLIVEIRA; SCARPINO JÚNIOR, 2015).

Porém, esses mesmos juristas trazem uma alerta para o modo como essas legislações tratam dessa temática e, também, para o exercício dessas cessões, pois consideram que essa viabilidade só ocorrerá se não estiver pautada em interesses político-partidários escusos. Nesse sentido, afirmam que:

o problema maior encontra-se no modo como, até aqui, ela tem sido regulamentada pela administração nos mais diversos níveis de governo. Com efeito, a despeito da explicação oficial de que a adequação e a necessidade da medida estariam demonstradas pelo incremento dos investimentos em obras de infraestrutura, existe uma série de elementos que nos permitem concluir que se trata, muito mais, de um expediente utilizado pelos gestores para escapar das amarras da lei de

responsabilidade fiscal. O problema maior, portanto, não seria a melhoria dos serviços públicos, mas, sim, a utilização de tais recursos para resolver problemas de caixa da própria administração (OLIVEIRA, SCARPINO JÚNIOR, 2015).

Contudo, em contraponto a esses posicionamentos, a cessão de créditos públicos vem sendo adotada, na realidade, por entes federativos de grande porte, que contam com todo um aparato estatal para a cobrança da dívida. Além disso, nos casos de aprovação dessas leis, em diversos Estados, não houve ampliação do debate entre a sociedade, revelando interesses políticos, no intuito de angariar recursos.

Inclusive, nesse seguimento, as leis foram aprovadas, em caráter urgente, possibilitando a instrumentação da cessão de créditos públicos aos particulares. Dessa forma, a par dos argumentos favoráveis à cessão de créditos, faz-se mister analisar essa operação na prática.

A iniciativa de aprovação das leis com essa temática entre os Estados baseou-se na assinatura do Convênio ICMS 104/02, celebrado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária-CONFAZ, em 29 de agosto de 2002, estabelecido entre 18 (dezoito) Estados, que autorizou os Estados e o Distrito Federal a ceder a título oneroso créditos tributários.

Contudo, foram observadas algumas irregularidades na aprovação desse Convênio, uma vez que a lei complementar nº 24/75, que dispõe sobre o estabelecimento de convênios relativo ao ICMS, dispõe em seu artigo 2º, que para sua celebração, devem estar presentes representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, no entanto, consta a ausência de representantes de nove Estados¹. Além disso, outras deficiências são as seguintes:

o Convênio não cuida de isenção do ICMS, nem de quaisquer outros incentivos previstos no parágrafo único do art. 1º, da LC nº 24/1975. Cuida, isso sim, de matéria de Direito Financeiro que tem como um dos objetos o crédito público. Aliás, o Regimento Interno do CONFAZ aprovado pelo Convênio ICMS nº 133/1997 não lhe atribui competência para a celebração de Convênios que não sejam pertinentes à prescrição constitucional da letra "g", do inciso XII, do § 2º, do art. 155 da CF².

Apesar desse quadro, dentro desse contexto, o Estado de São Paulo, no

¹ Parecer analisa a lei estadual que autoriza que o Estado de São Paulo ceda créditos tributários e não tributários objetos de parcelamentos administrativos e judiciais para terceiros, em desrespeito às normas constitucionais e legais. APESP. **Lei paulista de cessão de crédito tributário é inconstitucional**. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/16907/lei-paulista-de-cessao-de-credito-tributario-e-inconstitucional>. Acesso em 28/10/19.

² Idem.

governo de José Serra, fundamentado nesse Convênio, foi o primeiro Estado a adotar essa operação, com a aprovação da Lei Estadual nº 13.723/09, que autorizou o Poder Executivo a ceder, a título oneroso, os direitos creditórios originários de créditos tributários e não tributários, objetos de parcelamentos administrativos ou judiciais. Ainda, no § 1º do artigo primeiro da referida lei, é citada a forma em que se estabelecerá a cessão:

§ 1º - A cessão compreende apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito e somente poderá recair sobre o produto de créditos tributários cujo fato gerador já tenha ocorrido e de créditos não tributários vencidos, efetivamente constituídos e inscritos na dívida ativa do Estado ou reconhecidos pelo contribuinte ou devedor mediante a formalização de parcelamento.

De acordo com o parágrafo citado da lei paulistana, defende-se que a cessão não envolve a venda de créditos públicos, mas sim o direito autônomo ao recebimento do crédito, e tal fato fica evidenciado em seu artigo 2º, que afirma não haver transferência da prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos originadores, que continuam com a Procuradoria Geral do Estado.

Contudo, tal ponto denota um aspecto controverso, inclusive, na ocasião da aprovação da Lei Estadual nº 13.723/09, foi elaborado um Parecer, tendo como consultante a Associação de Procuradores do Estado de São Paulo, sendo uma das questões elaboradas, a natureza dessa cessão, concluindo-se que se tratava de “cessão do próprio crédito tributário, uma vez que por meio da indigitada cessão, o direito ao recebimento das prestações decorrentes de parcelamento de impostos e taxas serão transferidos a terceiros”³.

Ainda, na legislação paulistana, no artigo 8º, foi autorizada a criação de uma sociedade de propósito específica (SPE), que controla a cessão de créditos. Assim:

a empresa estatal emite a debênture negociada e o Estado emite uma debênture subordinada, que representa tão somente a posição de garante do ente cedente. Neste caso, há uma securitização propriamente dita. Os créditos são convertidos em papéis e, posteriormente, negociados no mercado de valores mobiliários (SALES, 2016).

Em relação à criação da empresa estatal, menciona-se, ainda, o seu artigo 11º, que afirma que será disponibilizado um valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)

³ Parecer analisa a lei estadual que autoriza que o Estado de São Paulo ceda créditos tributários e não tributários objetos de parcelamentos administrativos e judiciais para terceiros, em desrespeito às normas constitucionais e legais. APESP. **Lei paulista de cessão de crédito tributário é inconstitucional**. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/16907/lei-paulista-de-cessao-de-credito-tributario-e-inconstitucional>. Acesso em 28/10/19.

para integralizar o capital social dessa empresa, o que pode ser configurado com uma lesão ao patrimônio do Estado, uma vez que essa atividade, de recebimento desses créditos, já é uma função exercida Procuradoria estadual⁴.

Contudo, esse formato de criação de uma empresa estatal recebeu algumas críticas, especialmente pelo Tribunal de Contas da União, que considerou que se tratava de uma operação de crédito, conforme conclusão abaixo:

a emissão de debêntures por empresas estatais com lastro em cessão de direitos dos parcelamentos dos contribuintes pelas Prefeituras também é operação de crédito por ARO – Antecipação de Receitas Orçamentárias – claramente tipificada na Lei de Responsabilidade Fiscal. (SALES, 2016).

Por conta dessas críticas, surgiu novo modelo de cessão de créditos, distinto da legislação paulista, em que não há a intermediação de uma empresa estatal nessa alienação, inclusive é o formato adotado pelo citado projeto de lei nº 204/2016, da autoria do Senador José Serra, em que a operação é realizada de forma direta, onde o Estado realiza a venda desses créditos com desconto, sendo esse repasse direcionado para os cessionários do setor privado (SALES, 2016).

Ademais, há um ponto em comum na aprovação das legislações estaduais, que se trata da celeridade. Tal fato é questionável pela ausência de ampliação do debate. Em São Paulo, por exemplo, a lei foi aprovada de forma tão rápida que, na ocasião, as únicas críticas vieram da oposição, que “questionou a antecipação de receita a ser proporcionada pelo projeto em pleno ano eleitoral”(APESP, 2009).

Sobre essa votação, a Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo-APESP denunciou que a condução rápida da aprovação cerceou o direito da coletividade em debater a referida lei, conforme análise realizada por essa Associação, abaixo, da sua tramitação na Assembleia Legislativa Estadual. Dessa forma,

o histórico da tramitação destaca tal cerceamento. O PL 749/2009 foi apresentado no início de setembro. Uma semana depois, em 11/09, foi aprovado o regime de urgência. Em 24/09, após dois congressos de comissões, que rejeitaram as emendas e os substitutivos, o PL foi aprovado por 61 votos favoráveis e 15 contrários. No dia 29/09, após publicação no DOE, a cessão de direitos creditórios tornou-se lei (TSONIS, 2009)

Após a aprovação da cessão de créditos em São Paulo, verifica-se que essa operação se alastrou pelo país. Podem-se citar alguns exemplos de legislações

⁴ Parecer analisa a lei estadual que autoriza que o Estado de São Paulo ceda créditos tributários e não tributários objetos de parcelamentos administrativos e judiciais para terceiros, em desrespeito às normas constitucionais e legais. APESP. **Lei paulista de cessão de crédito tributário é inconstitucional**. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/16907/lei-paulista-de-cessao-de-credito-tributario-e-inconstitucional>. Acesso em 28/10/19.

estaduais aprovadas nesse sentido.

Seguindo esse direcionamento, no Rio de Janeiro, foi aprovada a Lei 7.040/2015, autorizando o Estado a ceder a título oneroso, direitos creditórios decorrentes da cobrança de créditos inadimplidos de tributos.

A lei carioca faz questão de esclarecer o que é tido como uma preocupação, e alvo de várias críticas, expressando que a instituição financeira não usurpará a competência de sua Procuradoria, conforme parágrafo primeiro do artigo 2º, que tem a seguinte disposição “nem a presente Lei, nem as cessões por ela autorizadas alteram ou serão interpretadas de forma a alterar a competência constitucional exclusiva da Procuradoria Geral do Estado para a inscrição, administração e cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Estado” (RIO DE JANEIRO, 2015).

Observa-se, com isso, que o Estado autoriza a cessão desses créditos, mas continua a se utilizar os instrumentos públicos para a realização da cobrança da dívida. Apesar desse dispositivo enaltecer que não haverá essa usurpação de competência, na ocasião, o Secretário da Fazenda Júlio Bueno defendeu que essa operação servirá de apoio a Procuradoria estadual, na cobrança dos créditos:

a operação vai ajudar a gerar novos recursos para o Estado neste momento de dificuldade financeira e, além disso, vai dar mais efetividade na cobrança da dívida ativa. Apesar dos grandes esforços empreendidos pela Procuradoria, a cobrança por meio de um agente financeiro, que dará apoio ao trabalho da Procuradoria, vai ajudar a acelerar a entrada dos recursos no caixa estadual (SINFRERJ, 2015).

Outro ponto que deve ser ressaltado é o fato das legislações aprovadas não inovarem em seu direcionamento, não há grandes modificações entre as normas, deduzindo-se que as normas seguiram exatamente o modelo paulistano.

Em Minas Gerais, inclusive, em consonância com a legislação estadual paulista, por exemplo, foi aprovada, em 13/01/2018, a Lei nº 22.914/2018, dispondo sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários do Estado. Em seus dispositivos, a legislação mineira segue a mesma linha da lei paulista sobre a matéria, preceituando, também, que os créditos cedidos, ainda, serão cobrados judicialmente e extrajudicialmente pela Procuradoria Estadual.

A lei estadual mineira, inclusive, foi aprovada, tendo como pretexto a crise econômica e falta de recursos para o repasse aos municípios mineiros, que culminou na paralisação de serviços. Dessa forma, foi sancionada, em meio à pressão por parte dos municípios mineiros de repasse de verbas atrasadas.

Com a aprovação, o presidente da Associação Mineira de Municípios, Julvan

Lacerda, ressaltou que a receita advinda da operação podia ser considerada como pontual, mas não era uma solução definitiva, conforme declaração que se segue: “É um compromisso de pagamento de retroativo definido pela lei, mas que não dá nenhuma garantia para os municípios, já que o atraso atual também é resultado do descumprimento de leis” (SCHENK, 2018).

Outra exemplificação é a lei estadual 14038/2018, aprovada no Estado da Bahia, que copia o disposto em outras legislações que tratam da mesma matéria, ficando o poder executivo autorizado a ceder os direitos creditórios, contemplando as mesmas disposições contidas em outras leis, como a cobrança judicial e extrajudicial, realizada pela Administração Pública, com a aplicação do Código Civil na condução dessa prática, criação de uma sociedade específica para o controle da cessão de créditos, não disposição da parcela destinada aos municípios, entre outros.

Em meio a tantos casos de aprovação dessas leis, é perceptível que a legalização dessa prática interessa aos anseios de vários gestores executivos, sendo esta, aliás, cobrada por governantes, muitas vezes, como se fosse a única alternativa viável para a captação de recursos.

Esse quadro fica bastante evidente quando há uma sinalização, por parte de governadores e prefeitos, para que esses projetos de leis sejam aprovados em troca de apoio dos entes federativos às propostas do governo atual, como a Reforma da Previdência.

Inclusive, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Rodrigo Maia reuniu-se, em abril de 2018, com governadores dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Piauí e Distrito Federal, garantindo a votação do projeto de lei, elaborado pelo Senador José Serra. Na ocasião, o governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg, assim, declarou: “Esse é um recurso que entra no caixa dos estados e que vai permitir a recuperação econômica num ambiente de dificuldade”(GOES, 2018). Nessa mesma linha, o governador do Piauí, Wellington Dias, afirmou:

há uma porta especial para que os estados e municípios tenham uma relação especial com o setor privado para que tenham uma receita, agilizando o recebimento de recursos e podendo ter uma antecipação do dinheiro pelo mercado” (GOES, 2018).

Apesar dos argumentos favoráveis a essa operação para a captação de receitas e de ser uma realidade em vários estados e municípios do país, há que se

levar em consideração que a cessão de créditos públicos é um assunto que deve ser debatido de uma forma mais aprofundada.

Em vista disso, é necessário que seja garantido aos cidadãos brasileiros um debate amplo sobre os benefícios e malefícios dessa atividade, uma vez que envolve a disponibilidade de recursos públicos à iniciativa privada, e a sua prática suscita a ocorrência de contrariedade aos mandamentos constitucionais e legais, bem como ofensa a diversos princípios do sistema tributário nacional.

Nesse sentido, observa-se que há um clamor por parte dos governantes para a aprovação desses projetos de leis que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que se revela, também, como uma busca de desmonte da máquina estatal em todos os setores. Porém, e a cobrança não pode se embrenhar no pacote de uma terceirização ampla, tão desejada pela tendência política atual.

3.2. Argumentos desfavoráveis à cessão de créditos públicos ao setor privado. Da ofensa aos princípios constitucionais.

A operação da cessão de créditos públicos se apresenta como uma matéria bastante polêmica, uma vez que a cobrança de tributos está consolidada no ordenamento jurídico brasileiro como uma atividade plenamente vinculada, conforme bem explanado por Ângela Cristina Pelicioli (2015, p. 342), Procuradora do Estado de Santa Catarina, “a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública é tarefa de prestação de serviço público, colocada à disposição da coletividade”.

Dessa forma, conforme abordado, a legislação nacional estruturou, entre os entes federativos, todo um arcabouço de servidores públicos para prestar essa função, garantindo a segurança jurídica nessa atividade.

Com isso, para Cassiano Ricardo Silva de Oliveira, procurador municipal de São Paulo:

o serviço de cobrança de dívida ativa é permanente e se desenvolve de maneira ininterrupta, não importando a gestão política administrativa do momento. E como tal, deve ser executado por procuradores do quadro permanente. Assim, apresenta-se, desde logo, o primeiro entrave, eis que não há como se conciliar a permanência do serviço de cobrança com a precariedade de eventual contrato com um ente privado, o qual, devido a sua natureza, poderá acarretar dificuldades no seu cumprimento, sendo frequentes os desacordos contratuais; em caso de ruptura do contrato, poderia haver um enorme prejuízo irreparável para o erário, tendo em vista a impossibilidade de gerenciamento e acompanhamento dos processos de cobrança em andamento (OLIVEIRA, 2006).

Dessa forma, a cobrança da dívida pública, exercida pelo Estado, é uma forma que o ordenamento jurídico encontrou para que essa atividade não sofresse interferência externa, desviando da finalidade do interesse público, atendendo aos anseios políticos. Nesse cenário,

os serviços públicos indelegáveis somente poderão ser prestados por agentes que compõem as denominadas carreiras típicas, que são aquelas carreiras públicas imprescindíveis ao funcionamento do Estado e para as quais não há um paralelo na iniciativa privada. Para desenvolver suas atividades, os agentes que integram as carreiras típicas de estado recebem da lei prerrogativas não extensíveis aos demais cidadãos. Estas carreiras devem, inclusive, adotar o regime estatutário, com vistas a dar aos seus membros garantias no exercício de seus cargos contra influências políticas, sendo vedada a adoção de regime jurídico diferenciado para servidores de uma mesma carreira ou categoria (FLORENCIO, 2015, p. 14).

Ademais, outro entrave é a dificuldade de responsabilizar esses terceiros, que efetuarão a cobrança da dívida pública, uma vez que:

os procuradores sujeitam-se às responsabilidades do cargo público e à hierarquia funcional, de modo que respondem por seus atos, antes de tudo, na esfera administrativa. Assim, podem ser penalizados administrativamente, sem prejuízo das demais sanções pertinentes nas esferas cível e criminal. Na esfera privada, o Poder Disciplinar não existe no tocante a terceiros, restando tão somente a responsabilização judicial do terceiro, o que, como é de conhecimento público, raramente irá acontecer face à morosidade e a ineficácia do Poder Judiciário (OLIVEIRA, 2006).

Verifica-se, ainda, que, com essa operação há uma ofensa ao princípio da imprescritibilidade e indisponibilidade dos bens e interesses públicos, “que tem como finalidade assegurar proteção especial a esta espécie de bens, relacionada à inalienabilidade, justificada esta proteção pelo interesse público”(DUARTE; PARREIRA, 2012).

Com isso, o interesse público não se coaduna com o interesse do gestor público (DI PIETRO, 2016). E a professora Di Pietro, ainda, afirma:

não se pode dizer que o interesse público (entendido como interesse da coletividade) seja sempre coincidente com o interesse do aparelhamento administrativo do Estado. Embora o vocábulo “público” seja equívoco, pode-se dizer que, quando utilizado na expressão “interesse público”, ele se refere aos beneficiários da atividade administrativa e não aos entes que a exercem. A Administração Pública não é a titular do interesse público, mas apenas a sua guardiã; ela tem que zelar pela sua proteção. Daí o princípio da indisponibilidade do interesse público (DI PIETRO, 2016).

Dessa forma, conclui-se que: “se a Administração não é titular dos interesses que administra, ela não pode deles dispor” (DI PIETRO, 2016).

Tal crítica de indisponibilidade do interesse público, também se torna extremamente contundente, pois a configuração dessa operação envolve a questão do deságio, aplicado nessa operação, e esse desconto, apesar de ser atrativo para a

iniciativa privada, caracteriza-se como um custo financeiro para o Estado, uma vez que este dispõe do patrimônio público, e não poderá contar com os valores dos créditos em sua totalidade para reverter em serviços públicos para a coletividade.

Além disso, não há um consenso sobre a parcela efetiva de desconto aplicado com a cessão, nem há menção nos projetos de lei a esse percentual, o que deixa margem para uma variação de índices de deságio. Dessa forma:

não há clareza sobre o grau do custo financeiro (deságio) envolvido na operação. Mesmo dentro do grupo de pesquisadores que são favoráveis ao projeto, não há consenso acerca deste percentual, que pode variar de 5%/10% (Nascimento, 2016) até 65% (Ribeiro, 2016). A diferença entre as estimativas chama atenção, trazendo um sério questionamento sobre a realidade envolvendo tais projeções e tornando a eficácia do projeto uma incógnita (AFONSO; CASTRO, 2018, p. 16).

Nesse contexto, os projetos de leis que tratam da cessão de créditos são uma ofensa não só aos princípios da indisponibilidade e inalienabilidade, mas a diversos princípios que norteiam a relação entre a Administração Pública e o contribuinte.

Em vista disso, a Procuradoria da Fazenda Nacional-PGFN, através do Parecer/ PGFN/ CDA nº 1505/2015, opinou pela rejeição dos projetos de lei nº 181/2015 e 3777/2015, que tramitam na Câmara dos Deputados, e dispõem sobre a cessão de créditos inscritos em dívida ativa da União ao setor privado.

No referido parecer, a PGFN elenca os vários princípios que serão ofendidos com a aprovação dessas leis, demonstrando a sua inconstitucionalidade em diversos aspectos. Em síntese, a cessão de créditos da dívida pública descumpre preceitos fundamentais em que se baseiam o Estado democrático de direito.

Dessa forma, faz-se mister destacar os principais princípios, que orientam a seara tributária no Brasil. O primeiro, que detém um caráter especial, é o princípio da igualdade, que pode ser encontrado no artigo 150 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

No citado Parecer/ PGFN/ CDA nº 1505/2015, há uma alerta para o fato de que com a aprovação das leis de cessão de créditos da dívida ativa, haverá, inevitavelmente, uma discriminação entre os contribuintes, uma vez que “cada devedor, ainda que estivesse originalmente em situação idêntica a outro, estaria

sujeito à volatilidade do seu credor e do mercado” (PGFN, 2015).

Tal precaução é extremamente relevante, isso, porque, com estabelecimento da transferência da cobrança para as cessionárias, devedores com circunstâncias parecidas podem ser cobrados por instituições diversas, o que afeta o tratamento isonômico conferido ao contribuinte. Ademais, em consonância com o princípio da igualdade, pode ser citado o princípio da capacidade contributiva, disposto no § 1º do artigo 145 da CF, que pode ser conceituado como um:

princípio básico da justiça na distribuição da carga tributária, consistindo na vinculação de que o imposto deve ser exigido dos administrados de acordo com a capacidade contributiva (econômica) destes. Ou seja, e aqui avançamos, a inação do Poder Público ao deixar de exigir o imposto também viola a norma-princípio (MORAES apud PGFN, 2015).

O referido princípio entremostra-se, também, violado com a aprovação das leis que tratam da cessão, uma vez que está imbricando com o princípio da igualdade, nos termos do seguinte dispositivo:

Art. 145.

[...]

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Diante disso, as cessionárias diferentes não levarão em consideração de que podem ser responsáveis por efetivar a cobrança de tributos de devedores que apresentem equivalência patrimonial e em casos como estes, “o ônus da tributação deve ser suportado igualmente por ambos e a execução fiscal é um dos mecanismos aptos a efetivar esta igualdade no plano concreto” (PGFN, 2015).

Nesse sentido, a securitização ofende, não só os princípios constitucionais citados, mas outros princípios do ordenamento jurídico brasileiro, que são norteadores para uma gestão fiscal equilibrada. Podem-se citar os princípios que regem a Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada com o escopo de “promover uma administração financeira eficiente, atendendo ao critério de maior controle da sociedade sobre o Estado” (PEREIRA, 2015), conforme resta evidenciado em seu § 1º, do seu artigo primeiro, *in verbis*:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

[...]

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Os referidos princípios a serem seguidos pelos gestores executivos são tidos por “Planejamento, o Controle, a Transparência e a Responsabilidade” (PEREIRA, 2015), que, em síntese devem resguardar a adequação entre a arrecadação de receitas e as despesas realizadas. Dessa forma, a LRF:

tornou-se uma importante ferramenta gerencial a serviço da administração pública. Trata-se da gestão fiscal, que exigiu por parte dos gestores públicos o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência aos limites e condições no que tange à renúncia de receita, criação de novas despesas e endividamento público, visando estabelecer parâmetros para a gestão de recursos assim como importantes regras e instrumentos que visam a transparência e prestação de contas (PEREIRA, 2015).

Diante da contribuição da LRF, há uma alerta de que a aprovação da securitização apenas se efetiva se houver uma flexibilização da LRF, o que se afigura como um retrocesso, diante do aporte orientador dessa lei na gestão dos recursos públicos dos entes da federação.

Em vista disso, o Procurador do Ministério Público de Contas, Júlio Marcelo de Oliveira, ressalta que o único caminho para a arrecadação de receita deve estar em consonância com a Lei de responsabilidade fiscal,

a LRF oferece os meios corretos para tratar quadros de insuficiência de arrecadação. São remédios amargos e impopulares, mas que são os corretos justamente porque tratam a situação presente com os meios disponíveis no presente, sem comprometer a possibilidade de gestões equilibradas no futuro.

A superação da crise fiscal da União, dos estados e municípios não requer a flexibilização da LRF. Ao contrário, é preciso fortalecê-la para que a saída se dê por trilhas conducentes ao equilíbrio fiscal (OLIVEIRA, 2016).

Ademais, apesar dos projetos de leis federais e as leis estaduais sancionadas mencionarem que não se trata de operação de crédito, uma vez que o que se transfere é o direito de receber o crédito, tal justificativa não se sustenta, uma vez que “não pode haver cessão de crédito em que o cedente deixe de transmitir a titularidade ativa da relação creditícia ao cessionário” (HARADA, 2013).

Por conta disso, o tributarista Kiyoshi Harada encara a cessão de créditos

públicos como uma operação de crédito com o intuito de antecipação de receita, conforme excerto abaixo:

criou-se, na verdade, nova modalidade de operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO – não autorizada pela Constituição Federal (art. 165, § 8º), nem prevista no art. 38 da LRF segundo o qual a ARO se destina unicamente para suprir a deficiência de caixa *durante o exercício*, só podendo ser realizada a partir do décimo dia do início do exercício para ser liquidada *até o dia dez de dezembro de cada ano* (HARADA, 2013).

Endossando as inadequações, que ocorrerão com a aprovação dessas leis, somam-se os vários argumentos desfavoráveis de natureza jurídica diante da análise dessa operação, o que evidencia o fato de que:

a verdade é que, do ponto de vista jurídico, é preciso esforço, empenho, boa vontade interpretativa para vestir a securitização da dívida ativa com um traje que lhe dê alguma aparência de legalidade (SEMER, 2016).

Outro ponto que merece ser questionado é sobre as reais vantagens dessa operação, uma vez que além de um desconto aplicado nos valores desses créditos, deve ser ressaltado que a Constituição Federal dispõe sobre a repartição das receitas tributárias, em seus artigos 157, 158 e 159, e o projeto de lei n. 3337/2015 menciona que a cessão desses créditos respeitará a repartição prevista, constitucionalmente.

Diante disso, o ente federativo cedente deverá efetuar esses repasses de acordo com os limites estipulados nesses dispositivos, com os prazos e percentuais previstos, ou seja, em seu valor total, o que evidencia uma perda significativa do crédito. Para melhor elucidação, deve-se observar a seguinte situação exemplificativa:

o estado fictício que receberia cem mil reais a título de ICMS parcelado iria apropriar-se, efetivamente, de setenta e cinco mil reais. Entretanto, após ceder o crédito com deságio de 50%, vai receber apenas cinquenta mil reais. Não se pode perder de vista que apenas vinte e cinco mil reais serão integrados ao tesouro local, dado o dever legal do ente cedente em proceder ao repasse integral da transferência constitucional devida às municipalidades. Partir de uma expectativa de apropriação de setenta e cinco mil reais e lograr arrecadar apenas vinte e cinco mil é uma realidade dura (SALES, 2016).

Nesse sentido, além de haver uma tentativa, por parte dos governantes, de revestir de legalidade a cessão de créditos públicos, outro ponto trazido na justificção dos projetos de lei dessa temática, que tramitam no Congresso Nacional, é de que a queda na arrecadação é explicada pela morosidade dos órgãos responsáveis pela cobrança da dívida pública, no âmbito da Advocacia Pública. Diante dessa crítica a essa função essencial da Justiça, a professora Maria Silvia

Zanella Di Pietro relata o verdadeiro interesse da prática dessa atividade, em suas palavras:

muitas críticas vêm sofrendo a instituição da Advocacia Pública, em vários níveis, especialmente no âmbito de alguns Estados e Municípios, em que o ideal de tudo terceirizar parece ter tomado conta de alguns governantes mais afoitos e pouco preocupados com o Direito. Fala-se em perda de prazos, em defesas de ações de interesse pessoa! dos próprios advogados públicos, de excesso de trabalho, de corporativismo, de desinteresse, de negligência. Tudo isto não consegue esconder o real objetivo de terceirizar os serviços afetos à advocacia pública, dentro dos ideais da privatização. Por outras palavras, isto tudo nada mais é do que mais um dos inúmeros movimentos cujo objetivo é o de tentar demonstrar a ineficiência das instituições do Estado e justificar a transferência de atribuições públicas para o setor privado (DI PIETRO. 1996).

Em consonância com esse posicionamento, a Associação denominada Auditoria cidadã da dívida elaborou um documento em que analisa os projetos de lei, tratados no presente trabalho, os PLS 204/2016, PLP 181/2015 e PL 3337/2015, traz vários alertas sobre esses projetos, e acaba por enquadrá-lo como um esquema financeiro fraudulento. Dentro dos pontos que merecem atenção, por parte da Auditoria cidadã, primeiramente, pode-se citar a criação da empresa estatal, com o intuito de operacionalizar essa atividade.

Para a Associação, “essas empresas ofendem frontalmente às exigências da Constituição Federal para a criação de estatais (art. 173), pois não atendem aos requisitos de relevante interesse público ou segurança nacional” (AUDITORIA CIDADÃ, 2016).

Além disso, ressalta que os projetos mencionam, em sua justificação, que não serão cedidos créditos, mas sim são cedidos de forma onerosa os direitos. Contudo, evidencia que “não especifica quais direitos estariam sendo cedidos, limitando-se a informar que abrangeria o direito autônomo ao recebimento do crédito” (AUDITORIA CIDADÃ, 2016).

Nesse sentido, a Auditora da Receita Federal, Maria Lúcia Fatorelli, coordenadora da Auditoria cidadã da dívida, faz uma alerta sobre os PLS 204/2016, PLP 181/2015 e PL 3337/2015, e como os créditos públicos serão movimentados pela empresa criada nessa operação, assim, ressalta:

“Esse volume de crédito, em vez de entrar nos cofres públicos, passa por uma conta que está sendo criada, vinculada dessa empresa, de tal maneira que esses créditos dão essa volta. O contribuinte paga na rede bancária e, em vez de a rede bancária depositar na conta da União, do Estado ou do Município, vai dar uma volta e passar por uma conta vinculada a essa empresa, de tal maneira que os valores da multa e dos juros vão ficar para

essa empresa e essa empresa vai passar somente os tributos corrigidos para os entes federados, ainda dando a impressão de que essa operação significa transferência de renda da empresa para o ente federado” (informação verbal)⁵.

Ainda, para demonstrar os malefícios dessa atividade, Fatorelli cita o exemplo de Belo Horizonte, em que foi criada uma CPI para avaliar a empresa PBH Ativos S/A, que realiza essa operação no município. Dessa forma evidencia que:

“Quando essa CPI começou a descobrir tudo isso - que o município abre mão da arrecadação de multas e juros, que o município assumiu uma dívida de R\$ 880 milhões por um crédito de R\$ 200 milhões” (informação verbal)⁶.

Ademais, Fatorelli ressalta que os principais beneficiados com essa operação, geralmente são as instituições financeiras:

esses particulares são sempre grandes bancos. Só o setor financeiro lucra com essa operação. O estado fica com uma dívida, no caso de Belo Horizonte 400% maior que o valor que ele recebeu (ele recebeu R\$ 200 milhões e assumiu uma obrigação de R\$ 880 milhões), e ainda está abrindo mão da arrecadação de multas e juros em favor dessa empresa. Então, o pagamento desses 880 já inicia no dia em que ele recebe os R\$ 200 milhões, porque os contribuintes já estão fazendo os pagamentos e os pagamentos estão caindo direto nessa conta vinculada e já tem esse ralo de multas e juros desviados para as empresas⁷.

Além desse exemplo prático, existem casos em que a cessão de créditos, antes mesmo de se efetivar, foi barrada por não existir uma unanimidade sobre a sua legalização. Dessa forma, em Recife, o prefeito Geraldo Júlio iria realizar o Pregão presencial nº 01/2015, para realizar a operação, por meio da empresa RECD, no Município.

Contudo, o Tribunal de Contas do Estado acabou por referendar uma medida cautelar que suspendeu a licitação. Inclusive, o TCE/PE elaborou um relatório em que motiva sua decisão, conforme excerto abaixo:

o relatório de auditoria afirma ainda que se a proposta de preço apresentada pelo único licitante for aceita pela prefeitura, os valores iniciais estimados sofreriam acréscimo de aproximadamente R\$ 2 milhões, onerando demasiadamente a operação. Por fim, alega que a ausência do contrato de cessão de crédito entre a Prefeitura do Recife e a RECD causa insegurança jurídica, pois corre o risco de criar obrigações para o município se o lançamento das debêntures ficar caracterizada como operação de crédito. Diz também que a operação não atende ao princípio da economicidade (TCE/PE, 2016).

Diante do exposto, é evidente que essa operação gera várias hesitações, que

⁵ Entrevista concedida por FATORELLI, Maria Lúcia. **Fatorelli: PLS-204, a nova maracutaia do Serra e do Jucá!** [agosto, 2019]. Entrevistador: Paulo Henrique Amorim. Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/economia/fatorelli-pls-204-nova-maracutaia-do-serra-e-do-juca>. Acesso em 01/10/19.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

trazem uma alerta para a sua ofensa a vários preceitos do ordenamento pátrio. Por conta disso, a aprovação dos projetos de leis em âmbito nacional deve ser confrontada por suas inadequações, sendo extremamente relevante que haja a participação popular nesse processo, devendo ser oferecida as devidas informações aos cidadãos, para que eles possam ter a nítida compreensão do que está sendo disponibilizado ao setor privado e de que forma arcarão com essa atividade.

4. CONCLUSÃO

Diante disso, no cenário atual, a cessão de créditos públicos deve ser analisada com bastante cautela, uma vez que num cenário de crise econômica, uma proposta desse porte pode ser aprovada, sem uma reflexão nítida, apenas pela facilidade na obtenção de recursos.

Porém, verifica-se que, em vários casos, essa operação é realizada, de forma bastante urgente, na forma de uma manobra política, para favorecer setores financeiros, articulados com alguns governantes, num nítido jogo de interesses entre esses envolvidos.

Outro ponto que deve ser destacado é que a aprovação dessas leis ocorre sem a abertura para que se inclua a participação popular, o que é condenável, uma vez que a coletividade é a principal envolvida com os efeitos dessa operação.

Dessa forma, pela temática ser extremamente complexa, suscitando amplos debates, deve ser proporcionado esclarecimentos, através de especialistas para que os cidadãos possam dirimir eventuais dúvidas decorrentes dessa situação.

Além disso, a efetivação dessa operação se dá num contexto em que há um grande desprezo por tudo que represente o Estado, numa tentativa, do contexto atual, de descredibilizar todo o seu aparato, incentivando uma desconfiança por parte dos cidadãos brasileiros.

Nesse sentido, para se constituir o exercício dessa operação, é sempre utilizada, como subterfúgio, a facilidade na arrecadação de receitas para o desentrelaçamento de obras e serviços públicos.

Contudo, a essa atividade ofende princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, como a indisponibilidade do interesse público, como o da igualdade, da capacidade contributiva, bem como diversos dispositivos consolidados, uma vez que o exercício dessas instituições privadas, que adquirem o crédito, usurpa a competência dos responsáveis legais, designados a conduzir essa atividade de cobrança plenamente vinculada.

Dessa forma, apesar do poder estatal determinar, em seu ordenamento, todo um direcionamento para a cobrança da dívida ativa, verifica-se que, com a aprovação das referidas leis, em âmbito nacional, o Estado reconhece a sua incompetência de aperfeiçoar o seu próprio aparelhamento.

Pode-se citar, como exemplo, o investimento em concursos públicos para o

ingresso de servidores, modernizando os procedimentos, a utilização da tecnologia, estimulando a solução de demandas, com o estabelecimento de conciliação, proporcionando maiores possibilidades de o contribuinte adimplir a dívida com Fisco,

Contudo, o que se observa é que o Estado não se adequou às transformações ocorridas, com um maior número de demandas, no sentido de torná-lo mais eficiente.

E, por conta disso, optam-se, sempre, por encontrar o meio mais fácil de obtenção de recursos, mesmo os legisladores sabendo que estão contrariando até mesmo a Carta Magna nacional.

Além disso, sabe-se que já existem casos de Estados e Municípios que adotaram a cessão de créditos públicos, sendo o município de São Paulo, no ano de 2009, o primeiro ente da Federação a autorizar o Poder Executivo a ceder, a título oneroso, os direitos creditórios originários de créditos tributários e não tributários.

A partir da aprovação da lei estadual paulista, a operação se espalhou pelo país, e, em alguns casos, já está sendo contestada, como em Belo Horizonte, que foi criada uma CPI para apurar denúncias de irregularidades da cessão de créditos, onde foi constatada que a arrecadação de multas e juros foi direcionada para a empresa criada, em detrimento do ente municipal, comprovando que houve a disponibilidade dos bens públicos.

Ademais, em Pernambuco, o Tribunal de Contas do Estado impediu que ocorresse a licitação para a operacionalização da empresa, uma vez que, conforme relatado no relatório de auditoria, não havia um consenso sobre o equilíbrio entre o quanto custaria para o ente municipal e os benefícios trazidos com a cessão de créditos públicos.

A iniciativa do Tribunal de Contas pernambucano é extremamente louvável, pois há grandes controvérsias sobre essa temática, que não devem ser sanadas de forma rasa, mas exigem um debate amplo sobre os vários questionamentos trazidos com a autorização da cessão de créditos públicos.

Dessa forma, pelos argumentos favoráveis e desfavoráveis apresentados, além da efetivação dessa atividade em vários entes da Federação, constata-se que não existe unanimidade sobre os reais benefícios dessa operação.

Pelo contrário, há mais críticas do que elogios a essa iniciativa, o que nos leva a concluir que a gestão pública não deve adotar algo que esteja em discordância com o interesse público.

REFERÊNCIAS:

AFONSO, José Roberto Rodrigues; CASTRO, Kleber Pacheco de. **Securitização de Recebíveis: Uma avaliação de créditos tributários e dívida ativa no setor público brasileiro**. Brasília: Revista Economic Analysis of Law Review, V. 9, nº 2, p. 05-34, Maio-Agosto, 2018. P. 16.

AUDITORIA CIDADÃ. DA DÍVIDA. **Projetos cifrados-PLS 204/2016, PLP 181/2015 e PL 3337/2015**. Disponível em: <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2017/08/PLS-204-2016-.pdf>. Acesso em 25/09/19

AQUINO apud PESSOA, Maria Auxiliadora Parente Paula. **Estado Fiscal e Tributário: Perspectivas educativas**. Disponível em: [http://uece.br/politicasuece/dmdocuments/maria_auxiliadora_parente_paula_pessoa\[1\].pdf](http://uece.br/politicasuece/dmdocuments/maria_auxiliadora_parente_paula_pessoa[1].pdf). Acesso em 25/11/2018.

BRASIL. **Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em 21/01/19.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 12/12/18.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21/01/19.

BRASIL.. **PL 204/2016**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4160857&ts=1567532219917&disposition=inline>. Acesso em: 23/01/19.

BRASIL. **Lei 6830 de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execuções Fiscais)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em 21/01/19.

BRASIL. **PL 3337/2015**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=89857E2F8A3CB0E2AA8CF72A494CA966.proposicoesWebExterno2?codteor=1401833&filename=PL+3337/2015. Acesso em 22/01/2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça** - Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>

CALANDRA, Henrique Nelson; KOJOROSKI, Marco Antonio; MEDINA, Nicolas Alonso. **Cessão de créditos da dívida ativa é salutar para o país**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-12/opiniao-cessao-creditos-divida-ativa-salutar-pais>> Acesso em 22/01/19.

CASTRO, Eduardo de apud MARTINS, Caio Cavalcanti Amorim. **A importância da**

tributação como instrumento de atendimento aos interesses da sociedade. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46642/a-importancia-da-tributacao-como-instrumento-de-atendimento-aos-interesses-da-sociedade>> Acesso em 10/03/2019.

CORRÊA, Alexandre Augusto de Castro. **Notas sobre a história dos impostos em Direito Romano.** Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66622/69232>. Acesso em 25/11/18. P. 97.

CORREIA, Fábio Cardoso. **Dívida ativa municipal e a terceirização de sua cobrança.** Rio de Janeiro: Rev. Direito, v.3, n. 5, jan/jun. 1999. P. 28.
DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Advocacia Pública.** São Paulo: Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, n. 3, p. 26-27. 1996. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/01%20ADVOCACIA%20PUBLICA.pdf>. Acesso em 25/09/19.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **A Advocacia Pública como função essencial à Justiça.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>. Acesso em 25/09/19.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; PARREIRA, Amanda. **Usucapião dos bens públicos.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b7da6669894867f0>. Acesso em 11/02/19.

Entrevista concedida por FATORELLI, Maria Lúcia. **Fatorelli: PLS-204, a nova maracutaia do Serra e do Jucá!** [agosto, 2019]. Entrevistador: Paulo Henrique Amorim. Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/economia/fatorelli-pls-204-nova-maracutaia-do-serra-e-do-juca>. Acesso em 01/10/19.

FERREIRA, Rodrigo. **O que é tributo?** Disponível em <https://rfersantos.jusbrasil.com.br/artigos/224862277/o-que-e-tributo>. Acesso em 25/11/18.

FLORENCIO, Madja de Sousa Moura. **O princípio da praticabilidade e a Execução indireta da cobrança da dívida ativa.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=48e4527085f88435>. Acesso em 25/09/19.

GOES, Bruno. **Maia promete a governadores votar securitização da dívida dos estados.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/maia-promete-governadores-votar-securitizacao-da-divida-dos-estados-22552560>. Acesso em 11/02/19.

HARADA, Kiyoshi. **Cessão de crédito tributário viola da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/cessao-de-credito-tributario-viola-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em 10/03/19.

LIMA, Fernando Machado da Silva. **A terceirização da Procuradoria.** Disponível em: <http://www.profpito.com/terceirizacao.html>. Acesso em 26/09/19.

MENGARDO, Bárbara. **Securitização da dívida pode impactar o Judiciário, diz juiz.** Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/secritizacao-da-divida-pode-impactar-o-judiciario-diz-juiz-24102016>

NETO, Jurandi Ferreira de Souza. Securitização, regra de ouro e o capital. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/contraditorio/secritizacao-regra-de-ouro-e-o-capital-10092018>. Acesso em 28/10/19.

OLIVEIRA, Cassiano Ricardo Silva de. **Da impossibilidade da terceirização da cobrança da dívida ativa.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9030/da-impossibilidade-de-terceirizacao-da-cobranca-da-divida-ativa>. Acesso em 25/09/19.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. **Securitização da dívida ativa enfraquece a responsabilidade fiscal.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-27/contas-vista-secritizacao-divida-ativa-enfraquece-responsabilidade-fiscal>. Acesso em 10/03/19

OLIVEIRA, Rafael Tomaz; SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugênio. **Securitização da dívida ativa não pode ser simples política de governo.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jul-11/diario-classe-secritizacao-divida-ativa-nao-politica-governo>. Acesso em 30/01/19.

OLIVEIRA, Washington. de Andrade. **Importância dos Princípios Administrativos Existentes na Constituição Federal.** Disponível em: <https://washington27.jusbrasil.com.br/artigos/295034229/importancia-dos-principios-administrativos-existentes-na-constituicao-federal>. Acesso em 04/10/19.

Parecer analisa a lei estadual que autoriza que o Estado de São Paulo ceda créditos tributários e não tributários objetos de parcelamentos administrativos e judiciais para terceiros, em desrespeito às normas constitucionais e legais. APESP. **Lei paulista de cessão de crédito tributário é inconstitucional.** Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/16907/lei-paulista-de-cessao-de-credito-tributario-e-inconstitucional>. Acesso em 28/10/19.

PAULSEN, Leandro apud MARTINS, Caio Cavalcanti Amorim. **A importância da tributação como instrumento de atendimento aos interesses da sociedade.** Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46642/a-importancia-da-tributacao-como-instrumento-de-atendimento-aos-interesses-da-sociedade>> Acesso em 10/03/2019.

PELICIOI, Angela Cristina. **A impossibilidade da terceirização da cobrança da dívida ativa.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496/r142-26.PDF?sequence=4>. Acesso em 21/01/19.

PEREIRA, Bruno Sales. **Impacto dos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal.** Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45121/impacto-dos-principios-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-na-gestao-municipal>. Acesso em 10/03/19.

PGFN. **Parecer/ PGFN/ CDA nº 1505/2015.** Disponível em: [file:///C:/Users/GI%C3%A1ucio/Downloads/Parecer PGFN CDA 1505.pdf](file:///C:/Users/GI%C3%A1ucio/Downloads/Parecer%20PGFN%20CDA%201505.pdf). Acesso em 12/02/19.

RIBEIRO, Erick Tavares. **Autonomia e federalismo: a securitização de ativos como alternativa para a obtenção de receita por Estados e Municípios.** Disponível em: <https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAwNg%2C%2C>. Acesso em: 02/02/19.

ROQUE, Pamela Gabrielle Romeu Gomes. **Securitização de créditos vencidos e pendentes de pagamentos e risco judicial.** São Paulo: Almedina, 1ª ed., 2014. P. 25

SALES, Pedro Henrique Ramos. **PLS 204/16 e o mito da securitização da dívida pública: um mau negócio à vista.** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pls-20416-e-o-mito-da-securitizacao-da-divida-publica-um-mau-negocio-vista-15102016>. Acesso em 28/10/19.

SANDES, Giovanni. **Congresso articula securitização, que pode gerar R\$ 300 milhões para Pernambuco e R\$ 60 milhões para o Recife.** Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/pingafogo/2016/11/16/congressoarticulasecuritizacao-que-pode-gerar-r-300-milhoes-para-pernambuco-e-r-60-milhoes-para-o-recife/>. Acesso em 04/10/19.

SÃO PAULO. **Lei 13723/2009.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13723-29.09.2009.html>. Acesso em 04/10/2019.

SEMER, Márcia. **Securitização da dívida ativa: uma jabuticaba que é coisa nossa.** Disponível em: <http://www.justificando.com/2016/07/28/securitizacao-da-divida-ativa-uma-jabuticaba-que-e-coisa-nossa/>. Acesso em: 05/02/19.

SINFRERJ. **Pezão sanciona Lei que permite securitização da dívida ativa do Estado.** Disponível em: <http://www.sinfrerj.com.br/pezao-sanciona-lei-que-permite-securitizacao-da-divida-ativa-do-estado>. Acesso em: 10/02/2019.

STRATHERN, Paul. **O sonho de Mendeleiev.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002 P. 141.

TCE/PE. **TCE suspende Pregão da Prefeitura do Recife.** Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/143-junho/2375-tce-suspende-pregao-da-prefeitura-do-recife>> Acesso em 04/10/19.

TSONIS, Cristiano (Coord.). **A securitização da dívida fere a Constituição.** Disponível em: <https://apesp.org.br/wp-content/uploads/pdf/jornal-do>

[procurador/44.pdf](#). Acesso em 02/02/19.

VASCONCELLOS, Mariana Vanucci; OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz. **Fundamentação Histórica dos Direitos Humanos e os resquícios do Direito Natural em sua concepção atual.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7835a9ef21ac8378>> Acesso em; 12/12/18.