

ASSUNTO: Certificado da Dívida Pública - CDP.  
PARECER nº 2390 /2000, da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência,  
ao qual foi dado efeito normativo pelo então Ministro Waldeck Ornelas.

EMENTA: CERTIFICADO DA DÍVIDA PÚBLICA. LEI Nº 9.711, DE 1998. RECEBIMENTO PELO INSS EM DAÇÃO EM PAGAMENTO PARA QUITAÇÃO OU AMORTIZAÇÃO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA FISCAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1 – A forma de extinção do crédito tributário prevista na Lei nº 9.711, de 1998 não se caracteriza como renúncia fiscal, face a sua natureza jurídica de dação em pagamento.

2 – A obtenção de receitas, na forma desta lei atende plenamente as diretrizes traçadas pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

Trata-se de consulta acerca da compatibilidade da amortização ou quitação de dívidas previdenciárias através do recebimento de títulos da Dívida Pública - CDP, adquiridos em leilões promovidos pela União, Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998, com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

2. Há duas formas para as empresas adquirirem os CDP: a) em instituições financeiras, através de permuta por qualquer título de responsabilidade do Tesouro Nacional ou por créditos securitizados e, b) diretamente no INSS, mediante permuta por créditos securitizados ou Títulos da Dívida Agrária, somente para empresas com débito até o valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais).

3. A Lei nº 9.711, de 1998, autorizou o INSS a receber os Certificados da Dívida Pública – CDP, pelo valor alcançado no leilão, ou seja, deve-se multiplicar

o débito a ser amortizado ou quitado pela diferença percentual entre o preço médio do último leilão e o valor de face do Certificado.

4. Exemplificando, se em um leilão de CDP, que têm valor de face igual a R\$1.000,00 (mil reais), o preço médio alcançar a cifra de R\$800,00 (oitocentos reais), a diferença percentual será de 80%, portanto cada CDP poderá quitar ou amortizar R\$800,00 (oitocentos reais). É o que se depreende do art. 3º, §2º, da citada Lei, *in verbis*:

Art. 3º. A União poderá promover leilões de certificados da dívida pública mobiliária federal a serem emitidos com a finalidade exclusiva de amortização ou quitação de dívidas previdenciárias, em permuta por títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional ou por créditos decorrentes de securitização de obrigações da União.

§ 1º. Fica o INSS autorizado a receber os títulos e créditos aceitos no leilão de certificados da dívida pública mobiliária federal, com base nas percentagens sobre os últimos preços unitários e demais características divulgadas pela portaria referida no § 5º deste artigo, com a finalidade exclusiva de amortização ou quitação de dívidas previdenciárias, de empresa cujo débito total não ultrapasse R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

**§ 2º. Os débitos previdenciários a serem amortizados ou quitados na forma do § 1º serão considerados pelo seu valor atualizado acrescido dos encargos legais multiplicado pelo percentual calculado entre o preço médio do último leilão e o valor de face de emissão do certificado.**

(grifei)

5. De posse do Certificado, o INSS o apresentará ao Tesouro Nacional que efetuará o seu resgate pelo preço alcançado no leilão. Esta a determinação do art. 4º da mesma Lei:

Art. 4º. O Tesouro Nacional efetuará o resgate dos certificados de sua emissão, contra apresentação pelo INSS, ao preço que mantenha a equivalência econômica do leilão previsto no caput do artigo anterior

6. Temos, portanto, a seguinte situação: de um lado o INSS recebe o CDP pelo valor de face, quitando um débito do contribuinte no mesmo valor, de outro, a Autarquia previdenciária apresenta o CDP ao Tesouro Nacional, pelo qual recebe um valor menor que o débito quitado, com deságio.

7. O questionamento que se faz é se haveria incompatibilidade entre esta operação e o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tanto, vejamos o teor deste artigo:

#### Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

8. Vê-se que o comando desta Lei Complementar é no sentido da impossibilidade de renúncia de receitas, salvo se houver estimativa do impacto orçamentário-financeiro, atender a lei de diretrizes orçamentárias e a uma das condições do inciso I e II acima transcritos.

9. Conforme o §1º supra transcrito a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

10. Ora, a operação com os CDP não se subsume ao conceito de renúncia estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isto porque, a natureza jurídica da sobredita operação é a de dação em pagamento, conforme estipulado no art. 1º da Lei nº 9.711, de 1998, e disciplinado no Código Civil. Vejamos estas normas:

Art. 1º. Até 31 de dezembro de 1999, fica o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS autorizado a receber, como **dação em pagamento**, Títulos da Dívida Agrária a serem emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por solicitação de lançamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, especificamente para aquisição, para fins de reforma agrária:  
(Lei nº 9.711, de 1998 – grifei)

Art. 995. O credor pode consentir em receber coisa que não seja dinheiro, em substituição da prestação que lhe era devida.

Art. 996. Determinado o preço da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes regular-se-ão pelas normas do contrato de compra e venda.

Art. 997. Se for título de crédito a coisa dada em pagamento, a transferência importará em cessão.  
(Código Civil)

11. Frise-se que a dação em pagamento é uma forma de extinção de obrigações prevista no Direito Civil, que, conforme ensinamento da doutrina (Machado, Hugo de Brito, Curso de Direito Tributário, 14ª ed., Malheiros, pág. 133), pode ser aplicada em matéria tributária, desde que, obviamente, haja previsão legal para tanto.

12. Dessume-se, pois, que, não havendo expressa menção a esta forma de extinção do crédito tributário no art. 14, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há como considerá-la uma renúncia fiscal, pelo menos para fins deste artigo.

13. Restaria somente a indagação do enquadramento da dação em pagamento na parte final do §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que equipara a renúncia à “outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

14. Não cremos que esta forma de extinção do crédito tributário encerre tratamento diferenciado aos contribuintes. Ao contrário, observa-se, claramente, da leitura da Lei nº 9.711, de 1998, que não há restrições para a participação das empresas nos leilões dos Certificados da Dívida Pública. Ressalve-se apenas a imposição de um limite para débitos até o valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil

reais). Ocorre que o destinatário da norma é o próprio INSS, e sua razão está alicerçada no valor relativamente pequeno que envolve a operação.

15. Destarte, a restrição apontada não é um tratamento diferenciado das empresas em débito com a previdência, mas, antes, um limite imposto a própria Administração Pública. De qualquer forma, as empresas com débitos maiores podem participar dos leilões públicos.

16. Conclui-se, portanto, que a forma de extinção dos créditos previdenciários prevista na Lei nº 9.711, de 1998, dação em pagamento, não viola o disposto no art. 14, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto por não se encontrar no rol das espécies de renúncias fiscais nomeadas pela Lei, como por não encerrar tratamento diferenciado aos contribuintes.

17. E tanto é assim que os CDP estão incluídos no orçamento como uma fonte adicional de receitas, o que demonstra, à evidência, que não há renúncia mas simples e eficiente forma de realização de créditos de difícil, senão impossível, execução.

18. Como é cediço, a dívida ativa da Previdência Social alcança valores enormes que, infelizmente, não se traduzem em correspondente obtenção de receitas. Diante destes fatos, cabe ao administrador público envidar esforços para que as previsões de rendas ingressem, efetivamente, nos cofres públicos. Ora, os leilões dos Certificados da Dívida Pública redundam, exatamente, em acréscimos no auferimento de rendas, que de outra forma não seriam recebidas pelo INSS. Não é outra a *mens legis* do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

19. Quanto ao questionamento de ser o deságio, sofrido pelo título no momento do resgate pelo Tesouro Nacional, também uma renúncia, cremos tratar-se de simples correção de valores já que estes títulos foram emitidos com prazo de resgate de no máximo 30 (trinta) anos (o prazo médio é 10 anos). Ressalte-se que, mediante autorização legal, poderia o INSS aguardar o prazo de resgate, recebendo, ao final, o valor integral acrescido da devida correção monetária.

20. Infere-se, portanto, que a operação de trazer os valores de face, somente exigíveis no futuro, para a data do efetivo desembolso pelo Tesouro Nacional, não pode ser acoimada de renúncia fiscal.

21. Também, não aproveita a argumentação de que a renúncia, então, estaria no recebimento de títulos com data de resgate tão longa. Isto porque, parece-nos evidente que o recebimento do crédito, mesmo que a longo prazo, é preferível a sujeitar-se a um processo executivo que pode demorar anos e que, no mais das vezes, resulta frustrado por falta de bens. Consequentemente, não se caracteriza a renúncia da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo fato do INSS receber CDP com prazo de resgate futuro.

Ante todo o exposto, entendemos que a forma de extinção do crédito tributário na forma da Lei nº 9.711, de 1988, não se caracteriza como renúncia fiscal, sendo, portanto, compatível com a Lei Complementar nº 101, de 2000, vez que atende aos preceitos de responsabilidade fiscal ali especificados, quais sejam, o incremento das receitas previdenciárias mediante a realização de créditos de difícil recuperação.

WARNEY PAULO NERY ARAUJO, que data da redação deste Parecer era Procurador do INSS e Chefe da 2ª Divisão de Assuntos Jurídicos, foi Auditor-Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás, e atualmente é Juiz de Direito do Estado de Goiás.