



PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2009 – Complementar, do Senador Valdir Raupp, que *revoga o art. 191-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), que exige a apresentação da prova de quitação de todos os tributos para a concessão de recuperação judicial*, e sobre o PLS nº 285, de 2011 – Complementar, do Senador Ciro Nogueira, que *altera o art. 191-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional e os arts. 57, 70 e 71 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, para deixar de exigir certidões negativas de débitos tributários e facilitar a recuperação judicial das microempresas e empresas de pequeno porte*.

RELATOR: Senador SÉRGIO SOUZA

I – RELATÓRIO

Trata-se de duas proposições tramitando conjuntamente: o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 396, de 2009 – Complementar, de autoria do Senador Valdir Raupp, e o PLS nº 285, de 2011 – Complementar, de autoria do Senador Ciro Nogueira.

O PLS nº 396, de 2009 – Complementar propõe revogar o art. 191-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), que exige a apresentação da prova de quitação de todos os tributos para a concessão de recuperação judicial.



O PLS nº 285, de 2011 – Complementar, de autoria do Senador Ciro Nogueira, altera o art. 191-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional e os arts. 57, 70 e 71 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, para deixar de exigir certidões negativas de débitos tributários e facilitar a recuperação judicial das microempresas e empresas de pequeno porte.

O PLS nº 396, de 2009 – Complementar é composto de dois artigos. O art. 1º revoga o art. 191-A do Código Tributário Nacional (CTN) e o art. 2º estabelece que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação.

Sustenta-se, na justificação, a necessidade de estimular os procedimentos de recuperação judicial, de modo a evitar a falência de uma empresa em dificuldades financeiras conjunturais. Para tanto, propõe-se a revogação da exigência de apresentação da prova de quitação de todos os tributos para que seja concedida a recuperação judicial, requisito exigido pelo referido art. 191-A do CTN.

Em sentido semelhante, o PLS nº 285, de 2011 – Complementar, é composto de cinco artigos. O art. 1º altera o mencionado art. 191-A do CTN e o art. 2º altera o art. 57 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, para excluir as microempresas e as empresas de pequeno porte da exigência de apresentação das certidões comprobatórias de regularidade fiscal como requisito para a concessão, pelo juiz, do plano de recuperação judicial. O art. 3º altera o art. 70 da Lei nº 11.101, de 2005, para estabelecer que os créditos obtidos por microempresas e empresas de pequeno porte, durante o período de recuperação judicial, serão considerados “extraconcursais”, tendo prioridade sobre os demais. O art. 4º altera o art. 71 da Lei nº 11.101, de 2005, para ampliar de trinta e seis para quarenta e oito o número de parcelas mensais para pagamento dos débitos das referidas empresas em sede de recuperação judicial. O art. 5º estabelece que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor salienta que, especialmente para microempresas e empresas de pequeno porte, setor que tem grande peso na geração de empregos, é preciso facilitar a recuperação judicial e evitar a falência em uma situação de dificuldades financeiras conjunturais.



Não foram apresentadas emendas.

Após a análise desta Comissão, a matéria seguirá para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

II – ANÁLISE

No que se refere à constitucionalidade de ambas as proposições, observa-se que a União é competente para legislar a respeito do tema, que se refere a regra geral de direito tributário, a teor do art. 24, I, e § 1º, da Constituição Federal (CF), e a direito comercial, conforme o art. 22, I, da CF.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei complementar revela-se correta, a teor do art. 146, III, da CF.

Quanto à técnica legislativa, o PLS nº 396, de 2009 – Complementar, deveria também revogar o art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005, que estabelece a exigência de apresentação das certidões comprobatórias de regularidade fiscal como requisito para a concessão, pelo juiz, do plano de recuperação judicial. Essa falha pode ser corrigida mediante emenda, nos moldes do relatório apresentado pelo Senador Francisco Dornelles em 17 de agosto de 2011, que não foi votado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

As razões dessa possibilidade e necessidade de correção foram bem explicitadas no referido relatório, nos seguintes termos:

É verdade que a Lei nº 11.101, de 2005, é uma lei ordinária e a presente proposição é um projeto de lei complementar. Sabemos que há matérias reservadas à lei complementar e matérias que não são reservadas à lei complementar.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Tecnicamente, não deve um projeto de lei complementar versar sobre questões que não são reservadas à lei complementar. Contudo, sabemos que o ordenamento constitucional é mutável, podendo fazer com que questões que eram reservadas à lei complementar deixem de sê-lo, que questões que eram objeto de lei em sentido formal passem a ser objeto de decreto ou mesmo que questões que poderiam ser objeto de decreto somente possam ser veiculadas por meio de lei. A mudança no ordenamento constitucional acolhe toda a normatização que com ele não seja conflitante. Por exemplo, com o advento da CF de 1988, o CTN, que trata de normas gerais de direito tributário, foi acolhido como lei complementar, embora tenha sido editado como lei ordinária. Trata-se do fenômeno da recepção. Por isso é necessário um projeto de lei complementar para mudar um dispositivo do CTN ou um projeto de lei para mudar um decreto que tenha sido recepcionado como lei.

No caso concreto, a questão é mais simples. É sabido que a lei posterior revoga ou derroga os dispositivos da lei anterior que com ela sejam conflitantes. A questão não é de hierarquia de leis, mas decorre do princípio estabelecido pelo direito moderno para solucionar o conflito de leis no tempo.

Antes da consagração desse princípio, adotava-se a fórmula “revogam-se as disposições de leis em contrário”, exatamente para fazer prevalecer a lei nova.

Essa fórmula foi vedada pelo art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, ao estabelecer que *a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas*.

A presente proposição estabelece a revogação da exigência de apresentação da prova de quitação de todos os tributos para a concessão de recuperação judicial, mediante a revogação do dispositivo do CTN que faz essa exigência.

Pergunta-se: caso aprovada esta proposição, que tem comando contrário ao do art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005, qual regra prevalecerá? É evidente que prevalecerá a regra da lei posterior, que afirma a desnecessidade da exigência contida na lei anterior.

A questão, frise-se, não é de hierarquia de leis, pois não existe hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, mas sim de solução de conflito de leis no tempo: prevalece a regra da lei posterior.

Assim, em obediência à boa técnica legislativa (art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998), é necessário *enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas*. No caso, o art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005, como vimos acima.



O PLS nº 285, de 2011 – Complementar, como já mencionamos, não comete esse erro de técnica, alterando não só o art. 191-A do CTN, mas também o mencionado art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005.

Com a ressalva mencionada, no que concerne à juridicidade, as proposições se afiguram irretocáveis, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei complementar) é o adequado; *ii*) as matérias *inovam* o ordenamento jurídico; *iii*) possuem o atributo da *generalidade*; *iv*) afiguram-se dotadas de potencial *coercitividade*; e *v*) se revelam compatíveis com os princípios diretores do sistema de direito pátrio

No mérito, sabemos que o procedimento de recuperação judicial de um empresário ou de uma sociedade empresária é mais benéfico do que a falência para a toda a sociedade.

As regras atuais são rígidas e exigem a apresentação de certidões de regularidade fiscal, dificultando a obtenção da recuperação judicial.

Assim, é necessário tornar o procedimento de recuperação judicial mais acessível, de modo a evitar a falência de uma empresa em dificuldades financeiras conjunturais. A revogação da exigência de apresentação da prova de quitação de todos os tributos, a fim de que seja concedida a recuperação judicial, atende ao interesse da sociedade brasileira.

O vazio legislativo referente à norma especial de parcelamento de débitos tributários de empresas em recuperação judicial, previsto no art. 68 da Lei nº 11.101, de 2005, indica a inaplicabilidade do art. 191-A do CTN, como apontam alguns precedentes judiciais.

Desse modo, ao revogar os dispositivos que dificultam a concessão da recuperação judicial, estaremos fazendo nada mais do que positivar o que já está sendo concedido pelo Judiciário em alguns casos concretos. Trata-se de conceder esse entendimento a todos, evitando que as empresas tenham de buscar provimento judicial, o que sobrecarrega o Poder Judiciário.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

No que se refere aos arts. 3º e 4º do PLS nº 285, de 2011 – Complementar, que versam sobre matéria que não constam do PLS nº 396, de 2009 – Complementar, tecemos as seguintes considerações.

O art. 3º altera o art. 70 da Lei nº 11.101, de 2005, para estabelecer que os créditos obtidos por microempresas e empresas de pequeno porte, durante o período de recuperação judicial, serão considerados “extraconcursais”. Isso significa que esses créditos terão prioridade sobre todo e qualquer crédito, inclusive os trabalhistas e decorrentes de acidente de trabalho, o que não nos parece razoável.

Já quanto ao art. 4º, que altera o art. 71 da Lei nº 11.101, de 2005, para ampliar de trinta e seis para quarenta e oito o número de parcelas mensais para pagamento dos débitos das microempresas empresas de pequeno porte em sede de recuperação judicial, não vemos qualquer óbice para aprovação, uma vez que irá beneficiar referidas empresas.

Por razões regimentais, o projeto mais antigo tem precedência sobre o mais novo. Desse modo, no caso concreto é necessário aprovar o projeto mais antigo, na forma de substitutivo, devendo ser formalmente declarado prejudicado o projeto mais novo.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do PLS nº 396, de 2009 – Complementar, na forma do seguinte substitutivo, e pela declaração de prejudicialidade do PLS nº 285, de 2011 – Complementar.

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 396, DE 2009 - COMPLEMENTAR

Revoga o art. 191-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e o art. 57 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que exigem a apresentação da prova de quitação de todos os tributos para a concessão de recuperação judicial, bem como amplia o prazo do parcelamento



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

especial de recuperação judicial dos débitos da microempresa e da empresa de pequeno porte.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O inciso II do art. 71 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 71.

.....

II – preverá parcelamento em 48 (quarenta e oito) parcelas mensais, iguais e sucessivas, corrigidas monetariamente e acrescidas de juros de 12% a.a. (doze por cento ao ano);

.....” (NR)

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

Art. 3º Revogam-se o art. 191-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e o art. 57 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator