



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, 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.*



SF/16319.60977-04

RELATOR: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

I – RELATÓRIO

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

O art. 1º do projeto revoga o art. 191-A do CTN, que faz depender a concessão de recuperação judicial de apresentação da prova de quitação de todos os tributos, observado o disposto nos arts. 151, 205 e 206 do CTN. O art. 191-A foi incluído no CTN pela Lei Complementar nº 118, de 9 de fevereiro de 2005.

O art. 2º do projeto estabelece que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor do projeto alega que o Código Tributário Nacional, “ao exigir a apresentação da prova de quitação de todos os tributos da empresa em dificuldades para a concessão de recuperação judicial, acaba com qualquer chance de uma real



reabilitação”, bem como “a empresa em fase pré-falimentar dificilmente estará em dia com suas obrigações fiscais, ficando, assim, impossibilitada de atender a condição imposta pela norma”. Além disso, afirma que a exigência prevista no Código Tributário Nacional é “complementada por aquela constante do art. 57 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (Nova Lei de Falências), que requer do devedor a apresentação de certidões negativas de débitos tributários para que tenha curso a recuperação judicial”.

Inicialmente, o projeto de lei foi distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CAE, foi designado Relator o então Senador Francisco Dornelles, que apresentou Relatório pela aprovação do projeto de lei com uma emenda para revogar também o art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005 (Lei de Falências). No texto do Relatório, foi dito que o projeto de lei “peca por não revogar o art. 57 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que estabelece a exigência de apresentação das certidões comprobatórias de regularidade fiscal como requisito para a concessão, pelo juiz, da recuperação judicial”.

Antes que a matéria fosse apreciada pela CAE, houve a apresentação e aprovação de requerimento de tramitação em conjunto do projeto de lei com o Projeto de Lei nº 285, de 2011 – Complementar, por versarem sobre o mesmo tema. Após a aprovação da tramitação conjunta, a ordem de apreciação das matérias foi invertida: primeiro a CCJ e depois a CAE.

Na CCJ, houve a apresentação de Relatórios pela aprovação do PLS nº 396, de 2009 – Complementar, na forma de emenda substitutiva, pelos Senadores Sérgio Souza e Waldemir Moka, que não chegaram a ser apreciados pela Comissão. Os Relatórios apresentados mantinham a revogação do art. 191-A do CTN e do art. 57 da Lei de Falências.

O PLS foi arquivado ao final da anterior legislatura e desarquivado na atual por Requerimento do Senador Valdir Raupp e outros Senadores. O projeto foi então distribuído à CAE e à CCJ.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.





II – ANÁLISE

A análise do projeto pela Comissão de Assuntos Econômicos está em consonância com o art. 99, inciso I, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete à Comissão opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por deliberação do Plenário.

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto de lei analisado versa sobre direito empresarial e direito tributário, matérias de competência privativa e concorrente da União, compreendida entre as atribuições do Congresso Nacional (*caput* do art. 48 da Constituição).

A iniciativa parlamentar é legítima, por força do *caput* do art. 61 da Constituição e porque a matéria não se inclui entre as reservas do § 1º do mesmo artigo. Trata-se, portanto, de proposição legislativa formalmente constitucional.

Quanto à constitucionalidade material, o projeto não apresenta vícios. Quanto à juridicidade, observa o projeto os aspectos de: a) inovação; b) efetividade; c) adequação normativa; d) coercitividade; e e) generalidade.

A proposição é vazada em boa técnica legislativa e não há inclusão de matéria diversa ao tema. As expressões utilizadas preenchem os requisitos de redação das disposições normativas.

Acerca da matéria de fundo, é de se considerar meritório o projeto porque afasta a exigência de apresentação de certidão negativa de débitos tributários para a obtenção da recuperação judicial de débitos que não têm natureza tributária.

Concordamos com o conceito de destruição criativa ou destruição criadora, desenvolvido pelo economista austríaco Joseph Schumpeter. De acordo com esse conceito, o processo de inovação inerente à economia de mercado implica que a criação de novos produtos colabora para a derrocada de empresas ultrapassadas e que ainda mantêm modelos antigos de negócios. Dessa forma, são poucas as empresas que chegam à fase de insolvência e podem se socorrer de um processo de recuperação judicial, seja porque as





medidas que poderiam ser utilizadas para o saneamento da empresa já foram adotadas, como a redução de custos, seja porque novos modos de fazer já se encontram consolidados no ramo de atividade da empresa em dificuldades econômicas.

Apesar dessa dificuldade, a Lei de Falências prevê como forma de recuperação de empresas viáveis o procedimento de recuperação judicial. Os dados quantitativos no País a respeito das falências e recuperações judiciais das empresas nos últimos 5 (cinco) anos, conforme informações divulgadas no endereço eletrônico do SerasaExperian, mostram que o número de recuperações judiciais concedidas tem crescido ao longo dos últimos quatro anos, assim como nos últimos três anos a porcentagem de recuperações concedidas em relação às recuperações deferidas.

O pedido de recuperação judicial do devedor é instruído com, entre outros documentos, a exposição das causas concretas da situação patrimonial do devedor e das razões da crise econômico-financeira (art. 51). Caso sejam cumpridos os requisitos, o juiz defere o processamento da recuperação judicial (art. 52), data a partir da qual é concedido o prazo de 60 (sessenta) dias para o devedor apresentar seu plano de recuperação judicial (art. 53). Apresentado o plano de recuperação judicial, o juiz ordena a publicação de edital contendo aviso aos credores sobre o recebimento do plano de recuperação e fixando o prazo para a manifestação de eventuais objeções (parágrafo único do art. 53). A partir da publicação, abre-se o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de objeções (art. 55). Se houver apresentação de objeção, o juiz deve convocar a assembleia-geral de credores para deliberar sobre o plano de recuperação, que deverá ser realizada no prazo de até 150 (cento e cinquenta) dias contados do deferimento do processamento da recuperação judicial (art. 56). Caso não tenha havido a apresentação de objeção, o juiz, desde que cumpridas as exigências da Lei de Falências, concede a recuperação judicial (art. 58).

Após a aprovação do plano pela assembleia-geral de credores ou decorrido o prazo sem apresentação de objeção, o devedor deve apresentar certidões negativas de débitos tributários (art. 57). Desse modo, o devedor contará com maior prazo para obter a certidão negativa de débitos tributários caso o plano tenha sido submetido à assembleia-geral de credores, mas não terá direito ao





benefício de prazo mais dilatado caso não tenha havido a apresentação de objeção por parte dos credores.

O Superior Tribunal de Justiça afastou a exigência de apresentação de certidão negativa de débitos pelo contribuinte diante da inexistência, à época, de lei específica que disciplinasse o parcelamento de dívida fiscal e previdenciária de empresas em recuperação judicial (Recurso Especial nº 1.187.404-MT, Corte Especial, Relator Luis Felipe Salomão, julgado em 19 de junho de 2013), conforme ementa a seguir transcrita:

“DIREITO EMPRESARIAL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. EXIGÊNCIA DE QUE A EMPRESA RECUPERANDA COMPROVE SUA REGULARIDADE TRIBUTÁRIA. ART. 57 DA LEI N. 11.101/2005 (LRF) E ART. 191-A DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (CTN). INOPERÂNCIA DOS MENCIONADOS DISPOSITIVOS. INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA A DISCIPLINAR O PARCELAMENTO DA DÍVIDA FISCAL E PREVIDENCIÁRIA DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. 1. O art. 47 serve como um norte a guiar a operacionalidade da recuperação judicial, sempre com vistas ao desígnio do instituto, que é "viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica". 2. O art. 57 da Lei n. 11.101/2005 e o art. 191-A do CTN devem ser interpretados à luz das novas diretrizes traçadas pelo legislador para as dívidas tributárias, com vistas, notadamente, à previsão legal de parcelamento do crédito tributário em benefício da empresa em recuperação, que é causa de suspensão da exigibilidade do tributo, nos termos do art. 151, inciso VI, do CTN. 3. O parcelamento tributário é direito da empresa em recuperação judicial que conduz a situação de regularidade fiscal, de modo que eventual descumprimento do que dispõe o art. 57 da LRF só pode ser atribuído, ao menos imediatamente e por ora, à ausência de legislação específica que discipline o parcelamento em sede de recuperação judicial, não constituindo ônus do contribuinte, enquanto se fizer inerte o legislador, a apresentação de certidões de regularidade fiscal para que lhe seja concedida a recuperação. 4. Recurso especial não provido”.





O devedor também pode apresentar a declaração positiva de débitos tributários com efeitos de negativa, caso tenha obtido o parcelamento dos débitos no órgão fazendário. O § 3º do art. 155-A do CTN, incluído pela Lei Complementar nº 118, de 2005, prevê que “lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial”. A lei que dispõe sobre o parcelamento foi editada recentemente, por meio da inclusão de art. 10-A à Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, pelo art. 43 da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. O texto do dispositivo é o seguinte:

“Art. 10-A. O empresário ou a sociedade empresária que pleitear ou tiver deferido o processamento da recuperação judicial, nos termos dos arts. 51, 52 e 70 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, poderão parcelar seus débitos com a Fazenda Nacional, em 84 (oitenta e quatro) parcelas mensais e consecutivas, calculadas observando-se os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor da dívida consolidada:

I - da 1ª à 12ª prestação: 0,666% (seiscentos e sessenta e seis milésimos por cento);

II - da 13ª à 24ª prestação: 1% (um por cento);

III - da 25ª à 83ª prestação: 1,333% (um inteiro e trezentos e trinta e três milésimos por cento); e

IV - 84ª prestação: saldo devedor remanescente.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se à totalidade dos débitos do empresário ou da sociedade empresária constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa da União, mesmo que discutidos judicialmente em ação proposta pelo sujeito passivo ou em fase de execução fiscal já ajuizada, ressalvados exclusivamente os débitos incluídos em parcelamentos regidos por outras leis.

§ 2º No caso dos débitos que se encontrarem sob discussão administrativa ou judicial, submetidos ou não à causa legal de suspensão de exigibilidade, o sujeito passivo deverá comprovar que desistiu expressamente e de forma irrevogável da impugnação ou do recurso interposto, ou da ação judicial, e, cumulativamente, renunciou a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem a ação judicial e o recurso administrativo.

§ 3º O empresário ou a sociedade empresária poderá, a seu critério, desistir dos parcelamentos em curso, independentemente da modalidade, e solicitar que eles sejam parcelados nos termos deste artigo.





§ 4º Além das hipóteses previstas no art. 14-B, é causa de rescisão do parcelamento a não concessão da recuperação judicial de que trata o art. 58 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, bem como a decretação da falência da pessoa jurídica.

§ 5º O empresário ou a sociedade empresária poderá ter apenas um parcelamento de que trata o caput, cujos débitos constituídos, inscritos ou não em Dívida Ativa da União, poderão ser incluídos até a data do pedido de parcelamento.

§ 6º A concessão do parcelamento não implica a liberação dos bens e direitos do devedor ou de seus responsáveis que tenham sido constituídos em garantia dos respectivos créditos.

§ 7º O parcelamento referido no *caput* observará as demais condições previstas nesta Lei, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11, no inciso II do § 1º do art. 12, nos incisos I, II e VIII do art. 14 e no §2º do art. 14-A.”

Ainda é cedo para se avaliar o impacto da legislação recentemente editada, mas os dados dos primeiros cinco meses de 2015 indicam que não há uma elevação consistente da porcentagem de recuperações judiciais concedidas em relação às recuperações judiciais deferidas, conforme informações divulgadas no endereço eletrônico citado.

Ainda que seja prevista a modalidade de parcelamento para as empresas em recuperação judicial, vale destacar que os débitos fiscais não são suspensos pelo deferimento da recuperação judicial, conforme prevê o § 7º do art. 6º da Lei de Falências: “as execuções de natureza fiscal não são suspensas pelo deferimento da recuperação judicial, ressalvada a concessão de parcelamento nos termos do Código Tributário Nacional e da legislação ordinária específica”. Além disso, os créditos da Fazenda Pública não são incluídos no plano de recuperação judicial, de modo que a concessão da recuperação judicial sem a exigência de certidão negativa de débitos tributários não impede o regular processamento da execução fiscal.

Ademais, vale destacar que, também recentemente, foi revogada a exigência de apresentação de certidão negativa de débitos no caso de baixa da empresa, por meio da inclusão do art. 7º-A na Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, pela Lei





Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, afastando a exigência de certidões de regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, do empresário, da sociedade, dos sócios, dos administradores ou de empresas de que participem, para o registro dos atos constitutivos, de suas alterações e extinções (baixas).

Sendo assim, opinamos pela revogação da exigência de apresentação de certidão negativa de débitos fiscais, na forma dos anteriores Relatórios apresentados nas Comissões citadas, inclusive quanto à inclusão no dispositivo da revogação do art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do PLS nº 396, de 2009 – Complementar, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2009 – Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Ficam revogados 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

