



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 91, DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 485, de 2017 - Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que Altera o art. 187 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e o art. 29 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execuções Fiscais), para dispor sobre o concurso de preferência das pessoas jurídicas de direito público na hipótese de cobrança judicial de créditos.

PRESIDENTE: Senadora Simone Tebet

RELATOR: Senador Antonio Anastasia

10 de Julho de 2019



**PARECER Nº , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 485, de 2017 – Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que *altera o art. 187 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e o art. 29 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execuções Fiscais), para dispor sobre o concurso de preferência das pessoas jurídicas de direito público na hipótese de cobrança judicial de créditos.*

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 485, de 2017 – Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que tem por objetivo dar preferência, no recebimento de crédito tributário cobrado judicialmente, ao ente federado (União, Estados e Municípios) mais ágil na efetivação do ato de penhora sobre o bem do devedor utilizado para o pagamento.

No seu art. 1º, o projeto altera a redação do parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional (CTN) para mudar o critério de resolução do concurso de credores. Em vez de a União preferir aos Estados, e estes aos Municípios, propõe que a preferência seja do ente federado que mais cedo penhorar o bem do devedor utilizado para o pagamento.





O art. 2º do projeto altera o art. 29 da Lei de Execuções Fiscais (LEF) com duplo propósito: (i) reproduzir, no parágrafo único, a alteração do critério de preferência acima mencionada; e (ii) atualizar a redação do *caput* mediante a inserção da recuperação judicial entre os procedimentos judiciais nos quais a Fazenda Pública não precisa se habilitar para cobrar seus créditos.

O art. 3º estabelece a vigência da futura lei complementar a partir da data de sua publicação.

A justificação aduz que a atual redação do parágrafo único do art. 187 do CTN resolve o concurso de credores em favor da União. Esclarece que a norma dá preferência absoluta para os recebimentos dos créditos à União; em seguida, aos Estados e ao Distrito Federal; e, se algo sobrar, aos Municípios.

Reporta que o Supremo Tribunal Federal (STF), na década de 1970, julgou constitucional a preferência dada à União e editou Súmula nº 563, nestas palavras: *o concurso de preferência a que se refere o parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional é compatível com o disposto no art. 9º, I, da Constituição Federal.*

Argui que a atual ordem de preferência é injusta e propõe solução que diz reforçar a isonomia e o equilíbrio inerentes ao sistema federativo, a saber: a preferência se dará conforme a anterioridade da efetivação do ato da penhora, o que acabará por contemplar o ente que se mostrar mais diligente.





Aponta a necessidade de, por consequência, reproduzir no parágrafo único do art. 29 da LEF a modificação da ordem de preferência proposta ao CTN. Aproveita a oportunidade para atualizar o *caput* do mesmo art. 29 da LEF, inserindo no texto menção à recuperação judicial.

Não foram apresentadas emendas.

A proposição será posteriormente examinada pela Comissão de Assuntos Econômicos e pelo Plenário da Casa.

II – ANÁLISE

A competência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para apreciar o PLS nº 485, de 2017 – Complementar, está prevista no inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Esse dispositivo dá atribuição regimental à CCJ para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência do Senado, como é o caso.

Por sua vez, a competência do legislador federal para dispor sobre normas gerais relativas ao crédito tributário, por meio de projeto de lei complementar, advém da interpretação combinada dos arts. 24, I; 48, I; 61; e 146, III, *b*, todos da Constituição Federal (CF).

Em relação à juridicidade, não há óbice à regular tramitação do projeto, tendo em vista que, por meio de instrumento legislativo adequado e eficaz, ele inova a legislação, sem ofender os princípios e as normas diretoras do ordenamento jurídico brasileiro. Vale registrar que o CTN foi recepcionado pela CF de 1988 com *status* de lei complementar.





A técnica legislativa empregada no PLS nº 485, de 2017 – Complementar, pauta-se pelas determinações contidas na lei de regência, a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, o PLS nº 485, de 2017 – Complementar, está solidamente assentado no princípio federativo, que reconhece a igualdade jurídica entre os entes federados. O *caput* do art. 18 da CF diz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são todos **autônomos**. Inexiste, assim, hierarquia entre os entes federados que possa justificar preferir a União aos Estados, e estes aos Municípios, no momento de receber o crédito tributário cobrado judicialmente, como hoje prescreve o parágrafo único do art. 187 do CTN. Deveria receber o crédito tributário o ente que for mais diligente na cobrança, isto é, aquele que primeiro penhorar o bem do devedor no curso da execução fiscal, conforme propõe o art. 1º do projeto.

Vale lembrar que a Enunciado nº 563 da Súmula do STF foi editada com supedâneo no art. 9º, inciso I, da CF de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, nestas palavras: “*À União, aos Estados, ao Distrito Federal e as Municípios é vedado criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno **contra** outra*”. (grifamos)

O STF entendeu, em 1976, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.405/SP, precedente ao Enunciado 563, que o sentido finalístico do dispositivo consistia em impedir a criação de desigualdades entre os entes, com o favorecimento de alguns em prejuízo de outros, como previa a redação original da Constituição de 1967 (“... *é vedado criar ... preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios*”).





Já o texto do art. 19, inciso III, da CF de 1988, é seco, sobretudo objetivo: “*É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios ... criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si*”.

O dispositivo vigente acentua o princípio da igualdade jurídica das pessoas jurídicas de direito público interno e suprime a preposição “*contra*”, afastando a necessidade do detrimento para caracterizar a preferência.

Parece-nos, assim, que a nova redação dada ao parágrafo único do art. 187 do CTN pelo projeto sob exame está em consonância com as disposições do *caput* do art. 18 e do inciso III do art. 19, ambos da CF de 1988, principalmente por reforçar o federalismo e a autonomia dos entes pela regra de repartição de competências, em que cada ente desempenha, nos termos autorizados pela Carta Magna, atribuições que dão efetividade aos princípios nela inseridos, de forma que combate diretamente o centralismo unitário.

As duas alterações propostas ao art. 29 da Lei de Execuções Fiscais servem apenas para atualizar o texto da LEF em face de modificações ao art. 187 do CTN. Como acima anotado, o art. 146, III, *b*, da CF reserva à lei complementar estabelecer normas gerais sobre crédito tributário. Logo, o art. 29 da LEF, veiculado em lei ordinária, é caudatário do art. 187 do CTN.

A alteração proposta ao *caput* do art. 29 da LEF insere a recuperação judicial entre os procedimentos judiciais nos quais a Fazenda Pública não precisa se habilitar para cobrar seus créditos. Idêntica inserção foi efetuada ao *caput* do art. 187 do CTN pelo art. 1º da LCP nº 118, de 9 de fevereiro de 2005.





A alteração alvitrada ao parágrafo único do art. 29 da LEF reproduz a modificação ao parágrafo único do art. 187 do CTN acima discutida, ou seja, terá preferência em receber o crédito tributário o ente federado que primeiro penhorar o bem do devedor no curso da execução fiscal.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 485, de 2017 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19349.40890-95



Relatório de Registro de Presença
CCJ, 10/07/2019 às 10h - 35ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)			
TITULARES		SUPLENTES	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. RENAN CALHEIROS	
SIMONE TEBET	PRESENTE	2. FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. MARCIO BITTAR	PRESENTE
JADER BARBALHO		4. MARCELO CASTRO	PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO		5. DÁRIO BERGER	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA		6. DANIELLA RIBEIRO	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	7. LUIS CARLOS HEINZE	PRESENTE

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)			
TITULARES		SUPLENTES	
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	1. ROBERTO ROCHA	
TASSO JEREISSATI	PRESENTE	2. JOSÉ SERRA	PRESENTE
ELMANO FÉRRER	PRESENTE	3. RODRIGO CUNHA	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	4. LASIER MARTINS	PRESENTE
ROSE DE FREITAS	PRESENTE	5. MAJOR OLIMPIO	PRESENTE
JUÍZA SELMA	PRESENTE	6. FLÁVIO BOLSONARO	

Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)			
TITULARES		SUPLENTES	
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	1. JORGE KAJURU	
CID GOMES		2. MARCOS DO VAL	PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	3. RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	4. ACIR GURGACZ	PRESENTE
WEVERTON	PRESENTE	5. LEILA BARROS	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
TITULARES		SUPLENTES	
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	1. TELMÁRIO MOTA	
RENILDE BULHÕES	PRESENTE	2. JAQUES WAGNER	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	3. PAULO ROCHA	PRESENTE

PSD			
TITULARES		SUPLENTES	
OTTO ALENCAR		1. SÉRGIO PETECÃO	
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. NELSON TRAD	PRESENTE
AROLDE DE OLIVEIRA	PRESENTE	3. CARLOS VIANA	

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
TITULARES		SUPLENTES	
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	1. ZEQUINHA MARINHO	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	2. MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE
JORGINHO MELLO		3. WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

ELIZIANE GAMA
CHICO RODRIGUES
ZENAIDE MAIA
IZALCI LUCAS
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(PLS 485/2017)

NA 35ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR SENADOR SENADOR ANTONIO ANASTASIA , QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ FAVORÁVEL AO PROJETO.

10 de Julho de 2019

Senadora SIMONE TEBET

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania