

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, 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 **ESPERIDIÃO AMIN**

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 (concorrência) 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: a) reproduzir, no parágrafo único, a alteração do critério de preferência acima mencionada; e b) 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 foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) na reunião de 10 de julho de 2019 e será posteriormente examinada pelo Plenário da Casa.

II – ANÁLISE

A competência da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para apreciar o PLS nº 485, de 2017 – Complementar, está prevista no inciso IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Esse dispositivo dá atribuição regimental à CAE para opinar sobre normas gerais de direito tributário, 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 tocante às exigências de responsabilidade fiscal, o projeto não necessariamente provoca perda de arrecadação para a União nem aumenta suas despesas. Após a conversão do projeto em lei complementar, se a União for ágil e penhorar o bem do devedor antes do que a Fazenda estadual ou municipal o faça, continuará com a atual primazia na cobrança judicial do crédito tributário. Dessa maneira, o projeto é adequado do ponto de vista orçamentário e financeiro.



No mérito, como bem assentou o Senador Antonio Anastasia em seu voto aprovado na CCJ, 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 sob exame.

Vale lembrar que a Súmula 563 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:

Art. 9º. A União, aos Estados, ao Distrito Federal e as Municípios é vedado:

I – 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 à Súmula 563, que o sentido finalístico do dispositivo consistia em impedir a criação de desigualdades entre o Distrito Federal e os Estados, ou entre os Municípios, 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, sobremodo 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.

Perfilhando o entendimento da CCJ, opinamos 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.

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

