



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

PARECER Nº , DE 2022

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.

Brasília:

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidiaoamin@senado.leg.br



SF/22701.15027-27



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

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 a 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.

A proposição foi aprovada, sem emendas, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) na reunião de 10 de julho de 2019 e será posteriormente examinada pelo Plenário da Casa.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Em 24 de junho de 2021, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 357, o STF declarou a **não recepção** pela Constituição Federal (CF) das normas previstas no parágrafo único do art. 187 do CTN e no parágrafo único do art. 29 da LEF, dispositivos cuja redação o PLS nº 485, de 2017 – Complementar, quer alterar. Também cancelou a Súmula nº 563 do STF. Na ementa do acórdão, está assentado que os dispositivos não recepcionados descumprem o princípio federativo e contrariam o inciso III do art. 19 da CF.

Não foram apresentadas emendas.

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. Entretanto, a superveniência da citada decisão do STF na ADPF nº 357 obriga-nos a apresentar emendas de redação, como será visto adiante.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

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 prescrevia o parágrafo único do art. 187 do CTN.

A argumentação do Senador Anastasia coincide com os fundamentos da citada decisão do STF na ADPF nº 357, segundo os quais o parágrafo único do art. 187 do CTN descumpre o princípio federativo e contraria o inciso III do art. 19 da CF, que reza ser “**vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios ... **criar** distinções entre brasileiros ou **preferências entre si**”.

Ao revogar tacitamente o parágrafo único do art. 187 do CTN e o parágrafo único do art. 29 da LEF, o STF retirou do mundo jurídico dispositivos contrários à Constituição. Porém, restou sem critério de resolução o concurso de preferência entre as pessoas jurídicas de direito público na cobrança judicial do crédito tributário. Essa lacuna é colmatada pelo PLS nº 485, de 2017 – Complementar, que dá a preferência à Fazenda Pública que primeiro efetuar a penhora de bens do devedor.

A técnica legislativa, entretanto, impõe apresentação de emendas de redação aos arts. 1º e 2º do PLS, o que será feito ao final. Isso porque a alínea “c” do inciso III do *caput* do art. 12 da LCP nº 95, de 1998,



SF/22701.15027-27

Brasília:

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

veda o aproveitamento de dispositivo revogado, como é o caso do parágrafo único do art. 187 do CTN e do parágrafo único do art. 29 da LEF.

Ressaltamos que 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, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº- CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 485, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 1º

‘Art. 187





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Parágrafo único. (revogado)

§ 2º O concurso somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público e é resolvido pelo direito de preferência sobre os bens penhorados adquirido pela anterioridade de efetivação do ato de constrição patrimonial.’ (NR)”

EMENDA Nº- CAE

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 485, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 2º**

‘**Art. 29** A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento.

Parágrafo único. (revogado)

§ 2º O concurso somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público e é resolvido pelo direito de preferência sobre os bens penhorados adquirido pela anterioridade de efetivação do ato de constrição patrimonial.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Brasília:

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SF/22701.15027-27