



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 20, 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.

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

RELATOR: Senador Esperidião Amin

10 de Maio de 2022





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.





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,





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 1- 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 2- 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





SENADO FEDERAL - SECRETARIA DE COMISSÕES

LISTA DE PRESENÇA

Reunião: 9ª Reunião, Extraordinária, da CAE

Data: 10 de maio de 2022 (terça-feira), às 09h

Local: Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE

TITULARES	SUPLENTE
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PP)	
Eduardo Braga (MDB)	1. Luiz Carlos do Carmo (PSC)
Renan Calheiros (MDB) Presente	2. Jader Barbalho (MDB)
Fernando Bezerra Coelho (MDB)	3. Eduardo Gomes (PL)
Confúcio Moura (MDB) Presente	4. Carlos Viana (PL) Presente
Veneziano Vital do Rêgo (MDB) Presente	5. VAGO
Flávio Bolsonaro (PL)	6. VAGO
Eliane Nogueira (PP) Presente	7. Esperidião Amin (PP) Presente
Kátia Abreu (PP) Presente	8. VAGO
Bloco Parlamentar Juntos pelo Brasil (PODEMOS, PSDB)	
José Serra (PSDB)	1. Plínio Valério (PSDB) Presente
Flávio Arns (PODEMOS) Presente	2. Alvaro Dias (PODEMOS)
Tasso Jereissati (PSDB) Presente	3. VAGO
Lasier Martins (PODEMOS) Presente	4. Luis Carlos Heinze (PP) Presente
Oriovisto Guimarães (PODEMOS)	5. Roberto Rocha (PTB)
Giordano (MDB)	6. VAGO
Bloco Parlamentar PSD/Republicanos (PSD, REPUBLICANOS)	
Otto Alencar (PSD) Presente	1. Angelo Coronel (PSD) Presente
Omar Aziz (PSD)	2. Alexandre Silveira (PSD)
Vanderlan Cardoso (PSD) Presente	3. Mecias de Jesus (REPUBLICANOS) Presente
Irajá (PSD)	4. Nelsinho Trad (PSD)
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL)	
Fabio Garcia (UNIÃO) Presente	1. Carlos Portinho (PL)
Marcos Rogério (PL)	2. Zequinha Marinho (PL)
Wellington Fagundes (PL) Presente	3. Jorginho Mello (PL)
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS, PSB)	
Jean Paul Prates (PT)	1. Paulo Paim (PT) Presente
Fernando Collor (PTB)	2. Jaques Wagner (PT) Presente
Rogério Carvalho (PT) Presente	3. Telmário Mota (PROS)
PDT/CIDADANIA/REDE (REDE, PDT, CIDADANIA)	
Alessandro Vieira (PSDB) Presente	1. VAGO
Cid Gomes (PDT)	2. VAGO
Eliziane Gama (CIDADANIA)	3. Acir Gurgacz (PDT)



Reunião: 9ª Reunião, Extraordinária, da CAE

Data: 10 de maio de 2022 (terça-feira), às 09h

Local: Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

NÃO MEMBROS DA COMISSÃO

Chico Rodrigues

Izalci Lucas

DECISÃO DA COMISSÃO

(PLS 485/2017)

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS NºS 1 E 2 – CAE.

10 de Maio de 2022

Senador OTTO ALENCAR

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos