

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, 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*, e sobre o PLS nº 285, de 2011 – Complementar, do Senador Ciro Nogueira, que *altera o art. 191-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional e os arts. 57, 70 e 71 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, para deixar de exigir certidões negativas de débitos tributários e facilitar a recuperação judicial das microempresas e empresas de pequeno porte.*

RELATOR: Senador **WALDEMIR MOKA**

I – RELATÓRIO

São submetidos ao exame desta Comissão: o Projeto de Lei do Senado (PLS) 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); e o PLS nº 285, de 2011 – Complementar, do Senador Ciro Nogueira, que altera o art. 191-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional e os arts. 57, 70 e 71 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

As proposições estão tramitando conjuntamente por força de aprovação do Requerimento nº 1.037, de 2011. Vejamos cada uma delas, a começar PLS nº 396, de 2009 – Complementar.



SF/14528.93911-77

O art. 1º do PLS nº 396, de 2009 – Complementar revoga o art. 191-A do Código Tributário Nacional (CTN), que exige a apresentação da prova de quitação de todos os tributos para a concessão de recuperação judicial, e o art. 2º estabelece que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor expõe a necessidade de estimular os procedimentos de recuperação judicial, de modo a evitar a falência de uma empresa em dificuldades financeiras conjunturais. Para tanto, propõe-se a revogação da exigência de apresentação da prova de quitação de todos os tributos para que seja concedida a recuperação judicial, requisito exigido pelo referido art. 191-A do CTN.

O PLS nº 285, de 2011 – Complementar, é composto de cinco artigos.

O art. 1º altera o mencionado art. 191-A do CTN e o art. 2º altera o art. 57 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, para excluir as microempresas e as empresas de pequeno porte da exigência de apresentação das certidões comprobatórias de regularidade fiscal como requisito para a concessão, pelo juiz, do plano de recuperação judicial. O art. 3º altera o art. 70 da Lei nº 11.101, de 2005, para estabelecer que os créditos obtidos por microempresas e empresas de pequeno porte durante o período de recuperação judicial serão considerados “extraconcursais”, tendo prioridade sobre os demais. O art. 4º altera o art. 71 da Lei nº 11.101, de 2005, para ampliar de trinta e seis para quarenta e oito o número de parcelas mensais para pagamento dos débitos das referidas empresas em sede de recuperação judicial. O art. 5º estabelece que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor salienta que, especialmente para microempresas e empresas de pequeno porte, setor que tem grande peso na geração de empregos, é preciso facilitar a recuperação judicial e evitar a falência em uma situação de dificuldades financeiras conjunturais.

Até o presente momento, não foram apresentadas emendas.

Após a análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), as proposições seguirão para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).



II – ANÁLISE

Vejam, inicialmente, a questão da constitucionalidade de ambas as proposições: a União é competente para legislar a respeito de normas gerais de direito tributário, a teor do art. 24, I, e § 1º, da Constituição Federal (CF), e a respeito de direito comercial, conforme art. 22, I, da CF.

A matéria tratada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No tocante à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei complementar revela-se correta, a teor do art. 146, III, da CF.

Quanto à técnica legislativa, o PLS nº 396, de 2009 – Complementar, deveria também revogar o art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005, que estabelece a exigência de apresentação das certidões comprobatórias de regularidade fiscal como requisito para a concessão, pelo juiz, do plano de recuperação judicial.

A possibilidade e a necessidade de correção foram expostas em relatório apresentado (mas não votado), por ocasião da tramitação da proposição perante a CAE. O relatório apresentado pelo Senador Francisco Dornelles foi assim fundamentado:

É verdade que a Lei nº 11.101, de 2005, é uma lei ordinária e a presente proposição é um projeto de lei complementar. Sabemos que há matérias reservadas à lei complementar e matérias que não são reservadas à lei complementar.

Tecnicamente, não deve um projeto de lei complementar versar sobre questões que não são reservadas à lei complementar. Contudo, sabemos que o ordenamento constitucional é mutável, podendo fazer com que questões que eram reservadas à lei complementar deixem de sê-lo, que questões que eram objeto de lei em sentido formal passem a ser objeto de decreto ou mesmo que questões que poderiam ser objeto de decreto somente possam ser veiculadas por meio de lei. A mudança no ordenamento constitucional acolhe toda a normatização que com ele não seja conflitante. Por exemplo, com o advento da CF de 1988, o CTN, que trata de normas gerais de direito tributário, foi acolhido como lei complementar, embora tenha sido editado como lei ordinária.



Trata-se do fenômeno da recepção. Por isso é necessário um projeto de lei complementar para mudar um dispositivo do CTN ou um projeto de lei para mudar um decreto que tenha sido recepcionado como lei.

No caso concreto, a questão é mais simples. É sabido que a lei posterior revoga ou derroga os dispositivos da lei anterior que com ela sejam conflitantes. A questão não é de hierarquia de leis, mas decorre do princípio estabelecido pelo direito moderno para solucionar o conflito de leis no tempo.

Antes da consagração desse princípio, adotava-se a fórmula “revogam-se as disposições de leis em contrário”, exatamente para fazer prevalecer a lei nova.

Essa fórmula foi vedada pelo art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, ao estabelecer que *a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas*.

A presente proposição estabelece a revogação da exigência de apresentação da prova de quitação de todos os tributos para a concessão de recuperação judicial, mediante a revogação do dispositivo do CTN que faz essa exigência.

Pergunta-se: caso aprovada esta proposição, que tem comando contrário ao do art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005, qual regra prevalecerá? É evidente que prevalecerá a regra da lei posterior, que afirma a desnecessidade da exigência contida na lei anterior.

A questão, frise-se, não é de hierarquia de leis, pois não existe hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, mas sim de solução de conflito de leis no tempo: prevalece a regra da lei posterior.

Assim, em obediência à boa técnica legislativa (art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998), é necessário *enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas*. No caso, o art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005, como vimos acima.

Estamos totalmente de acordo com esses fundamentos.

O PLS nº 285, de 2011 – Complementar, não comete esse erro de técnica, alterando não só o art. 191-A do CTN, mas também o mencionado art. 57 da Lei nº 11.101, de 2005.

Com a ressalva mencionada, no que concerne à juridicidade, as proposições se afiguram irretocáveis, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei complementar) é o adequado; *ii*) as matérias *inovam* o ordenamento jurídico;



iii) possuem o atributo da *generalidade*; iv) afiguram-se dotadas de potencial *coercitividade*; e v) se revelam compatíveis com os princípios diretores do sistema de direito pátrio

No mérito, sabemos que o procedimento de recuperação judicial de um empresário ou de uma sociedade empresária é mais benéfico do que a falência para a toda a sociedade.

As regras atuais são rígidas e exigem a apresentação de certidões de regularidade fiscal, dificultando a obtenção da recuperação judicial.

Assim, é necessário tornar o procedimento de recuperação judicial mais acessível, de modo a evitar a falência de uma empresa em dificuldades financeiras conjunturais. A revogação da exigência de apresentação da prova de quitação de todos os tributos, a fim de que seja concedida a recuperação judicial, atende ao interesse da sociedade brasileira.

O vazio legislativo referente à norma especial de parcelamento de débitos tributários de empresas em recuperação judicial, previsto no art. 68 da Lei nº 11.101, de 2005, indica a inaplicabilidade do art. 191-A do CTN, como apontam alguns precedentes judiciais.

Desse modo, ao revogar os dispositivos que dificultam a concessão da recuperação judicial, estaremos fazendo nada mais do que positivar o que já está sendo concedido pelo Judiciário em alguns casos concretos. Trata-se de conceder esse entendimento a todos, evitando que as empresas tenham de buscar provimento judicial, o que sobrecarrega o Poder Judiciário.

No que se refere aos arts. 3º e 4º do PLS nº 285, de 2011 – Complementar, que versam sobre matérias que não constam do PLS nº 396, de 2009 – Complementar, tecemos as seguintes considerações.

O art. 3º altera o art. 70 da Lei nº 11.101, de 2005, para estabelecer que os créditos obtidos por microempresas e empresas de pequeno porte durante o período de recuperação judicial serão considerados “extraconcursais”. Isso significa que esses créditos terão prioridade sobre todo e qualquer crédito, inclusive os trabalhistas e decorrentes de acidente de trabalho, o que não nos parece razoável.



Já quanto ao art. 4º, que altera o art. 71 da Lei nº 11.101, de 2005, para ampliar de trinta e seis para quarenta e oito o número de parcelas mensais para pagamento dos débitos das microempresas e empresas de pequeno porte em sede de recuperação judicial, não vemos qualquer óbice para sua aprovação, uma vez que a medida irá beneficiar referidas empresas.

Como o projeto mais antigo (PLS nº 396, de 2009 – Complementar) tem precedência sobre o mais novo (PLS nº 285, de 2011 – Complementar), é necessário aprovar o projeto mais antigo, devendo ser formalmente declarada prejudicada a proposição mais recente, cujas contribuições são incorporadas ao substitutivo.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do PLS nº 396, de 2009 – Complementar, na forma do seguinte substitutivo, e pela declaração de prejudicialidade do PLS nº 285, de 2011 – Complementar.

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 396, DE 2009 - COMPLEMENTAR

Revoga 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, que exigem a apresentação da prova de quitação de todos os tributos para a concessão de recuperação judicial, bem como amplia o prazo do parcelamento especial de recuperação judicial dos débitos da microempresa e da empresa de pequeno porte.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O inciso II do art. 71 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 71.**

.....



II – preverá parcelamento em 48 (quarenta e oito) parcelas mensais, iguais e sucessivas, corrigidas monetariamente e acrescidas de juros de 12% a.a. (doze por cento ao ano);

.....” (NR)

Art. 2º Revogam-se 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.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

