PROJETO DE LEI Nº , DE 2007

(Da Sra. Gorete Pereira)

Altera dispositivo da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativo ao Processo de Execução.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dá nova redação ao art. 655-A da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Art. 2º A Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 655-A. Para possibilitar a penhora de dinheiro em depósito ou aplicação financeira, o juiz, a requerimento do exeqüente, requisitará à autoridade supervisora do sistema bancário, preferencialmente por meio eletrônico, informações sobre a existência de ativos em nome do executado, podendo no mesmo ato determinar sua indisponibilidade, em valor que não ultrapasse 10% do ativo financeiro do executado.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor seis meses após a data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 4497/2004 - que, aprovado, originou a última alteração do Código de Processo Civil, efetuada pela Lei 11.382/2006 – o proponente apresentou suas considerações sobre a oportuna mudança da lei processual; em suma, apoiando-se na necessidade de se acompanhar a celeridade e eficiência da prestação jurisdicional contemporânea, a cada dia mais evidente.

De acordo com suas ponderações, aquele proponente fala especificamente na atualização das normas da execução de título extrajudicial, de maneira a tornar mais fácil a efetivação dos direitos, na busca da maior agilidade, embora com a manutenção da autonomia do processo de execução.

Dentre os motivos que embasaram o projeto, dois deles, por constituírem ampliação dos meios para satisfação do credor, acabaram por fundamentar o Art. 655-A do Código de Processo Civil – incluído pela Lei 11.382/2006 –, os quais, nos exatos termos da mesma exposição de motivos, referem o seguinte:

“j) são sugeridas muitas alterações no sentido de propiciar maior efetividade à execução, pela adoção de condutas preconizadas pela doutrina e pelos tribunais ou sugeridas pela dinâmica das atuais relações econômicas, inclusive com o apelo aos meios eletrônicos, limitando-se o formalismo ao estritamente necessário;

l) as regras relativas à penhorabilidade e impenhorabilidade de bens (atualmente eivadas de anacronismo evidente) são atualizadas, máxime no relativo à penhora de dinheiro;”

Objetivando colocar em prática essas idéias de modernização e efetividade no processo executivo, foi proposta a inclusão do art. 665-A no Código de Processo Civil, inserida no sistema normativo brasileiro pelo art. 2º da Lei 11.382 com a seguinte redação:

“Art. 655-A. Para possibilitar a penhora de dinheiro em depósito ou aplicação financeira, o juiz, a requerimento do

exeqüente, requisitará à autoridade supervisora do sistema bancário, preferencialmente por meio eletrônico, informações sobre a existência de ativos em nome do executado, podendo no mesmo ato determinar sua indisponibilidade, até o valor indicado na execução. [\(Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006\).](#)

§ 1º As informações limitar-se-ão à existência ou não de depósito ou aplicação até o valor indicado na execução. [\(Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006\).](#)

§ 2º Compete ao executado comprovar que as quantias depositadas em conta corrente referem-se à hipótese do inciso IV do caput do art. 649 desta Lei ou que estão revestidas de outra forma de impenhorabilidade. [\(Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006\).](#)

§ 3º Na penhora de percentual do faturamento da empresa executada, será nomeado depositário, com a atribuição de submeter à aprovação judicial a forma de efetivação da constrição, bem como de prestar contas mensalmente, entregando ao exeqüente as quantias recebidas, a fim de serem imputadas no pagamento da dívida. [\(Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006\).](#)”

Pela leitura desse dispositivo – hoje vigente – percebe-se que foram ampliados de forma drástica os meios para a satisfação do credor, possibilitando ao julgador, por requerimento do exeqüente, imediatamente determinar a indisponibilidade dos ativos do devedor, no valor limite da execução.

Isso significa dizer que se o valor depositado for igual ou menor que o montante executado, o devedor poderá ver, por exemplo, a totalidade de sua conta bancária trancada.

Em que pese a necessidade de dar ao processo maior celeridade, modernizando-se a aplicação dos postulados e incluindo-se novos instrumentos, não se pode esquecer do princípio máximo do direito de que o processo é mero instrumento para o alcance do bem comum, não podendo ocasionar ferimento a garantias fundamentais maiores que esse instrumento. Se o processo for de tal ordem que contrarie bem de maior valor, não estará servindo de instrumento para o bem comum, mas para o mal

comum; afinal, o processo existe para o direito, não o direito para o processo.

Compreensíveis são as providências tomadas para agilizar o Judiciário – no caso, para facilitar a cobrança do credor – contudo, isso não pode ser colocado à frente de direitos básicos e elementares de outrem, mesmo que indiretamente, como acontecerá no caso de se admitir penhora da totalidade dos ativos financeiros do devedor, com o bloqueio da integridade da conta bancária. Nesse caso, seria aceitar que as verbas do devedor sejam destinadas somente para saldar determinado débito, não para possibilitar a ele que pague o que deve e, ao mesmo tempo, se reerga.

Ora, existe vida após a dívida, e é justamente por isso que a lei deve buscar fornecer caminhos para a satisfação do crédito que não degenerem em engessamento do devedor, muitas vezes na situação de inadimplência por circunstâncias completamente alheias a sua vontade. Nesse passo é que se mostra exagerado o bloqueio da totalidade dos ativos do devedor, indisponibilizando integralmente a conta bancária, pois embora seja um meio para alcançar o adimplemento, acaba por impedir o devedor de cumprir obrigações muitas vezes mais importantes, tais como as voltadas para as necessidades básicas suas e daqueles que dele dependem (não se pode esquecer que o devedor tem que alimentar a si próprio e a seus familiares, se locomover, pagar seus impostos, continuar seu ofício, etc., e que isso tudo está contido na sua conta bancária).

Essa modalidade de penhora, se não limitada, pode abrir perigosa via para se fraudar direitos indisponíveis, gerando ilegalidades que causem transtornos ao devedor, como a situação do gravame recair sobre bens impenhoráveis (vencimentos, proventos, pensões, salários, etc) e bloqueio de valores relativos a aplicações financeiras, acarretando perda de rendimentos. Sem falar que a forma como disposto o Art. 655-A – permitindo a penhora “sem limitações” – torna arriscada a ocorrência de bloqueio de mais de uma conta corrente do devedor, bem como de valores superiores aos discutidos na execução, circunstância denominada “excesso de penhora”.

Ora, se a lei processual civil prevê a execução pela forma menos onerosa possível ao devedor (Art. 620 do CPC), e se há disposições constitucionais e legais a respeito de garantias fundamentais e de bens considerados impenhoráveis (justamente para se evitar ferimento a direitos básicos), não se pode admitir dispositivo que possibilite desrespeito a esses postulados.

Mesmo sabendo que o bloqueio de contas é medida a ser utilizada pelos juízes em casos extremos, quando frustradas todas as formas de cobrar dívidas, não se pode dar espaço para os formalistas exagerados – os quais, sejamos realistas, sabemos que existem, embora em número reduzido - colocarem em risco a vida financeira do devedor e o exercício da atividade da empresa. Quanto a esta última, considerando que os valores em conta corrente não podem ser encarados somente como patrimônio, mas como obrigações pré-assumidas da pessoa jurídica - tais como pagamento de salários, fornecedores, etc. - seu bloqueio integral causa danos irreparáveis tanto à empresa como a terceiros de boa-fé.

Além disso, a medida do art. 655-A, ao tornar os ativos indisponíveis, implica retenção dos mesmos nos bancos até o final do processo, que pode durar muitos anos. Esses valores são excluídos da economia, reduzindo o seu ritmo, não sendo aproveitado nem pelo devedor, nem pelo credor, o que acaba beneficiando os bancos, que terão um aumento substancial do seu capital de giro, sem encargos, o que também prejudicará o Sistema financeiro e o Banco Central, que repõem valores para os bancos e cobra taxas sobre essa reposição. Além do fato, é claro, da incidência de encargos diversos, tarifas das mais abusivas, em prejuízo (como sempre) ao devedor, ampliando ainda mais os privilégios dos bancos deste país, que já têm vantagens demais, extrapolando os limites do razoável.

Já se tem notícia que foram bloqueados mais de 5 bilhões de reais, os quais, como consequência, restaram excluídos da economia, exatamente das partes mais carentes de recursos: as empresas endividadas. Imagine, então, o tamanho do efeito dominó que já foi provocado e o prejuízo para o país.

Voltando o pensamento especificamente para as empresas brasileiras, o bloqueio da totalidade dos ativos poderá ocasionar

situações catastróficas, já que nosso sistema há muito não vem contribuindo para a evolução das mesmas. Sabemos que mais de 80% das empresas têm dívidas fiscais, parceladas ou garantidas; assim, a queda no faturamento ou desequilíbrio de contas certamente implicará falta de recursos para a resolução dessas pendências, gerando efeito contrário ao pretendido pelo ordenamento jurídico. Ficamos, então, diante de uma situação contrária ao intuito da norma, pois no exato momento que precisa de auxílio, a empresa terá todo o seu ativo bloqueado, indo à falência e arrastando fornecedores e empregados.

Alem disso, toda ação gera uma reação. A ameaça da penhora *on line* inexoravelmente ocasiona fuga para a atualmente tão evitada informalidade e desregulamentação das empresas. Muitas delas já estão se socorrendo de mecanismos para se defenderem, tais como criar outras empresas para movimentar o giro, o que desorganizará toda a economia que vem se estabilizando no país. Ora, como a Receita Federal poderá controlar, via CPMF, empresas que passaram a depositar em outras que não têm faturamento e emissão de Notas Fiscais? Como evitar a sonegação? E quanto deste movimento de capital irá para a informalidade?

No atual contexto, em que a política nacional é de fomentar o crescimento, com a instituição do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – em hipótese alguma se pode permitir medidas que coloquem em risco o avanço das empresas, uma vez que estas ditam o rumo da economia pela geração de receita, conseqüente aumento da arrecadação de tributos e oportunidades de trabalho para todos (consideremos a expressão “oportunidades de trabalho” pela forma mais ampla, abrangendo tanto o aumento de empregos como de quaisquer modalidades de trabalho, diretos e indiretos).

Ora, visualizemos, por exemplo, uma empresa brasileira que já foi forte no seu segmento, geradora de mais de 10.000 empregos, diretos e indiretos, mas que atualmente se encontra em séria situação de endividamento, havendo probabilidade de comprometimento de toda a sua estrutura e, ainda, daqueles que dependem dessa estrutura. Pensemos, então, que ela possui um débito fiscal, o qual está na fase de execução. O magistrado responsável pelo processo, ante a isso, aplica o art. 655-A do Código de Processo Civil, determinando a indisponibilidade de

todos os ativos financeiros desse devedor, vinculando a sua conta bancária aos débitos fiscais executados, que mesmo assim não paga a totalidade desses débitos.

Diante disso, pergunta-se: o credor fiscal será satisfeito?

A resposta é “Não”, pois os valores são para garantia e não para pagamento. Surge daí outra indagação: E o devedor?

Bem, o devedor não quitará contas, buscará desesperado o Judiciário para defender-se e, enquanto isso ocorre, terá, em virtude do bloqueio de seus ativos, de demitir 70% de seus funcionários, cancelar 50% de seus contratos de fornecimento, deixar de quitar suas pendências pré-estabelecidas com seus prestadores de serviços diversos e fornecedores. Estes, por causa dessa situação, como não receberão os seus respectivos valores daquela empresa, também cancelarão contratos de trabalho, demitirão funcionários e, por conseqüência, também retrocederão.

Cria-se em segundos um efeito dominó, como uma grande bomba! Causando graves prejuízos a terceiros que são os verdadeiros proprietários dos ativos que estavam na conta; isso porque no máximo 5% dos valores que um empresa movimenta pode ser considerado da empresa. Logo, está-se a penhorar patrimônio de terceiros de boa –fé.

Surge, então, outra pergunta: embora o bloqueio integral de contas do devedor resolva “em parte” a situação fiscal da empresa, permitirá o seu crescimento necessariamente concomitante? Possibilitará uma rápida reabilitação do devedor, para o fim almejado pelo PAC – Programa de Aceleração do Crescimento?

A resposta para essa questão pode começar a ser visualizada pelas diretrizes do PAC, expressas no link <http://www.brasil.gov.br/pac/economicas/> nas seguintes palavras:

*“Para o período entre 2007 e 2010, o desafio da política econômica do governo federal é aproveitar o momento histórico favorável do País e **estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a inclusão social e a melhora na distribuição de renda.***”

*Para tanto, o governo federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem como um dos pilares, a desoneração de tributos **para incentivar mais investimentos no Brasil.***” (grifos nossos)

Ora, se o país vive momento em que é preciso buscar a evolução em todos os setores, com inclusão social pela geração de trabalho, não se pode legalizar medidas tendentes a obstaculizar o avanço daqueles que maior contribuição podem dar para esse crescimento. E o trancamento financeiro de uma empresa, pela justificativa de satisfazer credor isolado, acaba indo exatamente na contramão do atual objetivo nacional, justamente por impedir que a empresa evolua e, dessa forma, aumente a geração de receita, proporcione maior arrecadação de tributos e, ainda, gere cada vez mais trabalho, de toda e qualquer forma, “*intensificando a inclusão social e a melhor distribuição de renda*”.

E a justificativa para a medida - desafogar o Judiciário acelerando o processo de cobrança das dívidas fiscais - não tem força de afrontar institutos mais relevantes para o cidadão e para o país. Não se deve esquecer que as empresas não estão conseguindo sobreviver com a carga fiscal de 40% do PIB e que não crescem mais de 2% há anos, enquanto a carga fiscal cresceu 100% nos últimos 10 anos (de 19% para 40%); sem contar que, em virtude disso, não conseguem ser competitivas com países emergentes como a China, cuja carga fiscal não passa de 10% do respectivo PIB e os trabalhadores ganham o equivalente a R\$ 200,00 (duzentos reais) por mês, sem nenhum direito ou benefício, nem mesmo horas extras.

Antes de tomar medidas como a do art. 655-A do CPC, que prejudicam a empresa, devem ser empregados meios de se ampliar e modernizar o Judiciário, reduzir carga fiscal e criar longos parcelamentos dessa dívida - que as empresas arrastam justamente por culpa dessa excessiva carga fiscal, que tira a competitividade no mercado globalizado, reduzindo as exportações e aumentando as importações e o desemprego.

A manutenção da penhora sobre a totalidade dos ativos financeiros acabará por gerar maior necessidade de importação dos produtos da China, isso é fato incontroverso. A única solução para os empresários seria a mudança para lá, como já está ocorrendo em larga escala. E os nossos trabalhadores continuarão

sem expectativa, sobrevivendo pelas bolsas-desemprego, família, etc, etc. Só não se sabe de onde sairá dinheiro para a continuidade do financiamento desses projetos sociais, já que as empresas são as principais fontes geradoras de riquezas, empregos e impostos de qualquer país! E não se pode esquecer que cada vez que alguém compra produto fabricado fora do Brasil, está tirando “o pão da boca” de brasileiros e aumentando a miséria e sua cria: a violência.

É de clareza cristalina que o legislador, ao pretender bloquear a integralidade dos valores bancários de uma empresa devedora, **não estabeleceu uma correspondência entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio empregado, “que fosse juridicamente o melhor possível”**. O comando normativo apresenta-se em proporções exageradas, fugindo da sua real finalidade que, na verdade, busca garantir o débito sem prejuízos irreparáveis ao devedor, muito menos causar a sua derrocada. Até porque isso não seria inteligente, pois, com a quebra da empresa, aí sim tornar-se-ia impossível a quitação de eventuais pendências.

A penhora da totalidade dos ativos, com bloqueio da conta bancária, não observa o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual determina *“que se estabeleça uma correspondência entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio empregado, **que seja juridicamente a melhor possível**”*.

De todos os doutrinadores, Odete Medauar apresenta a melhor conceituação desse princípio¹:

*“O princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções **em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo razoável critério de adequação dos meios aos fins**. Aplica-se a todas as atuações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas, com avaliação adequada da relação custo-benefício, **aí incluído o custo social**”* (grifos nossos)

Trata-se, pois, de proibição do excesso, de modo que a medida imposta ao indivíduo não seja contrária a sua real finalidade, ou seja, que a aplicação da lei não gere efeitos que ela mesma não quer.

¹ Direito Administrativo Moderno. 8ª Ed. RT. São Paulo. 2004. p.152

E o presente caso trata exatamente disso, pois a penhora da totalidade dos ativos é forma excessiva - ***medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo razoável critério de adequação dos meios aos fins*** - ultrapassando os limites da garantia, protegendo o interesse “secundário” do credor, mas, em contrapartida, ferindo direitos e garantias fundamentais dos devedores e daqueles que deles dependem (empregados, fornecedores, prestadores de serviços, empregos diretos e indiretos, familiares, etc), em prejuízo ao país.

Por isso é que se mostra imprescindível a alteração do *caput* do Art. 655-A do Código de Processo Civil, para que haja uma razoável limitação dessa penhora, de maneira a tornar possível a garantia do exequente e, ao mesmo tempo, o reerguimento do devedor, para o alcance do verdadeiro e único bem comum.

Por estas razões, contamos com o apoio dos nobres Pares para aprovação deste projeto, cuja elaboração contou com o auxílio do advogado Nelson Lacerda da Silva, e esperamos possa conduzir a um processo de execução voltado não somente para a satisfação do credor, mas também para a recuperação do devedor, impedindo-se que se coloque em risco direitos indisponíveis do cidadão brasileiro, em um eficiente e justo processo civil.

Sala das Sessões, em 28 de agosto de 2007.

Deputada Gorete Pereira