



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.096, DE 2012

Altera a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Autor: Deputado EDINHO ARAÚJO

Relator: Deputado AMAURI TEIXEIRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.096, de 2012, de autoria do nobre Deputado Edinho Araújo, visa a alterar a redação do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, que "dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública", para estabelecer nova regulamentação dos embargos à execução, tornando-a consentânea com os direitos dos cidadãos-contribuintes garantidos pela Carta Constitucional de 1988, quando acionados judicialmente pela Fazenda Pública.

Além disso, esclarece o ilustre Autor da proposição sob exame, em sua justificação, que, no âmbito do processo civil tal atualização do rito processual já se encontra instituída pela Lei nº 11.382, de 2006, "que, alterando o Código de Processo Civil, estabeleceu que o prazo para oposição de embargos à execução civil tem início a partir da juntada aos autos do mandado de citação do executado, independentemente de penhora, e não mais da intimação da penhora, como hoje ainda se dá no processo executivo fiscal". (grifos nossos)

Prossegue o nobre Autor do PL, em sua justificação: "Assim, o presente projeto busca dispensar ao processo executivo fiscal o mesmo tratamento que ao processo executivo civil foi conferido pela Lei nº 11.382/2006, o que propiciará a pronta oportunidade para o executado se

defender, prestigiando-se, ainda, a regra do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal ("a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito)"). (grifo nosso)

Foram apresentadas seis Emendas ao Projeto em apreço, a seguir descritas:

- **Emenda nº 1**, de autoria do Deputado Darcísio Perondi: visa a suprimir o § 8º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, nos termos em que se encontra redigido no Projeto;

- **Emenda nº 2**, de autoria do Deputado Darcísio Perondi: visa a dar nova redação ao § 9º, acrescido pelo Projeto ao art. 16, da Lei nº 6.830, de 1980, suprimindo a expressão "atribuído aos" constante do dispositivo original;

- **Emenda nº 3**, de autoria do Deputado Darcísio Perondi: visa a nova redação ao § 10, acrescido pelo Projeto ao art. 16, da Lei nº 6.830, de 1980;

- **Emenda nº 4**, de autoria do Deputado Darcísio Perondi: visa a suprimir o § 7º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, nos termos em que se encontra redigido no Projeto;

- **Emenda nº 5**, de autoria do Deputado Darcísio Perondi: visa a dar nova redação ao § 6º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, nos termos em que se encontra redigido no Projeto, para dar efeito suspensivo automático aos embargos à execução no processo fiscal, ou seja, tornar esse efeito decorrente da própria norma legal e não sujeitá-lo a decisão judicial;

- **Emenda nº 6**, de autoria do Deputado Paes Landim: visa a dar nova redação ao § 7º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, nos termos em que se encontra redigido no Projeto, para acrescentar a fiança e o seguro-garantia como forma de garantia da execução.

A matéria em apreço vem, inicialmente, a esta Comissão de Finanças e Tributação para que se pronuncie quanto ao mérito e à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. A seguir, deverá ser encaminhada à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, X, “h”, c/c o art. 53, II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão, além do mérito, o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.”

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 4.096, de 2012, bem assim nas Emendas nos 1 a 6, não tem repercussão direta ou indireta nos Orçamentos da União, eis que se reveste de caráter essencialmente normativo, ao estabelecer nova regulamentação para os embargos à execução fiscal, notadamente no que diz respeito ao seu efeito suspensivo, não acarretando, assim, impacto orçamentário ou financeiro sobre os orçamentos públicos.

No que tange ao mérito, sob a ótica fiscal, consideramos a matéria em tela contrária ao interesse público. A nosso juízo, não se mostra conveniente a aprovação da proposição principal, que como vimos pretende alterar a Lei de Execuções Fiscais (LEF - Lei nº 6.830, de 1980), para permitir que o devedor interponha embargos à execução fiscal independentemente de prévia garantia, ao contrário do que prescreve o texto em vigor: “*não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução*” (art. 16, § 1º, da LEF). Incorporam-se também, ao texto da LEF, dispositivos do Código de Processo Civil (CPC), concernentes à disciplina do processo de execução.

A mudança na LEF pretende facilitar a interposição de embargos do devedor à execução fiscal, permitindo que se faça em momento anterior à efetivação da penhora e sem a prévia garantia do juízo, que a lei em vigor exige, por meio de depósito do valor do débito ou de carta de fiança bancária. Alude-se o cerceamento do exercício do direito constitucional ao contraditório, nos casos de incapacidade econômica do devedor para tal garantia, pelo que seria forçado a aguardar indefinidamente a penhora de seus bens, antes de ter oportunidade de embargar os atos executórios. Acena-se com o risco de perpetuação do processo, em caso de demora na efetivação da penhora, com expressa referência ao direito constitucional à “*razoável duração do processo*”.

A legislação em vigor segue recomendações da boa prática processual, ditadas por longa experiência, que visam a evitar o processamento inútil de ações de execução em que, ao final, ou não se localiza o devedor ou ele não dispõe de bens suficientes para satisfazer o crédito. Em tais situações, o prejuízo do credor – que no caso, nunca é demais lembrar, é o Erário –, ficaria acrescido dos custos com o processo de execução. No plano institucional, seriam de considerar também os inconvenientes do congestionamento do Poder Judiciário, o desperdício de recursos em ações que já se sabem de antemão estéreis, acentuando os riscos inerentes à ineficácia das normas jurídicas tributárias e processuais.

Nos termos da LEF, quando não se encontra o executado, se ele não dispõe de bens para oferecer à penhora ou se omite em fazê-lo e tais bens não são indicados pelo autor, pode o juiz determinar a suspensão do feito “*enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora*”. Após o decurso de um ano de suspensão, arquiva-se o processo até que ocorra a prescrição, com a consequente extinção do crédito fiscal (LEF, art. 40).

Evita-se com isto a prática de inúmeros atos processuais inúteis, de modo que não se favoreça a perpetuação do processo, mas, ao contrário, garante-se que se apliquem esforços e recursos públicos no processamento e julgamento de causas com perspectivas de resultados concretos. A norma em vigor se afina assim, não apenas com a garantia constitucional da “*razoável duração do processo*”, mas também com o princípio da eficiência processual.

A garantia prévia da execução opera também como freio contra a tentação de se interpor embargos meramente protelatórios, e nesse passo prestigia o respeito à lei, a celeridade do processo e a seriedade das instituições.

A execução fiscal pressupõe, como se sabe, a prévia formação de título executivo extrajudicial – a certidão de dívida ativa –, que se faz por meio de regular processo administrativo tributário em que o devedor desfruta de amplas oportunidades de contraditório. Nesse passo, os créditos fiscais cuja cobrança chega à esfera judicial não se constituem à revelia do devedor, nem sem o seu conhecimento. A experiência demonstra que raramente as execuções se instauram contra pequenos contribuintes,

desavisados ou desprotegidos. Há o risco, pois, de que sob a proteção, que ora se deseja instituir em favor dos pequenos, venham abrigar-se grandes conglomerados, que nela encontrarão mais uma oportunidade para postergarem o pagamento de seus débitos perante a fazenda pública, com todos os ganhos que esta postergação lhes proporciona inclusive em relação à espera de mais um generoso programa de parcelamento de seus débitos fiscais.

Lembre-se quanto a esse ponto, que o executado dispõe de inúmeros outros instrumentos jurídicos e processuais além dos embargos, capazes de enfrentar e obstar eventuais abusos das autoridades fazendárias, quando efetivamente presentes.

Outro aspecto da proposta que merece consideração diz respeito à repetição, no texto da LEF, de artigos do CPC: providência que julgamos desnecessária e pouco conveniente. O Código de Processo se aplica subsidiariamente à execução fiscal, e a boa técnica recomenda permaneça o texto da lei especial reservado apenas para o específico, para os temas que exijam disciplina distinta da regra geral.

Assim sendo, o § 6º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, na redação dada pela proposição, que reproduz texto do CPC, veda a atribuição automática de efeito suspensivo aos embargos do devedor, na execução fiscal, de maneira que permanece necessário requerê-los ao juiz, e o seu deferimento continua submetido à condição de garantia da execução, como estabelece o § 7º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, na redação dada pela proposição. Esses parágrafos impedem a eficácia da medida sugerida.

Ganha assim o ordenamento em sistematização e simplicidade, de modo que novas mudanças legislativas aperfeiçoem automática e imediatamente todas as classes e tipos de processos, sem sujeitar o legislador do futuro ao ônus de incumbir-se expressamente da reprodução ociosa das mesmas disposições em vários diplomas normativos.

Não bastassem as considerações acima, destacamos que o § 3º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, na redação dada pelo presente projeto de lei, fixa como termo inicial do prazo para a interposição de embargos, a citação do devedor. Antecipa-se assim o início desse prazo, que hoje se dá apenas com a efetivação da penhora, em momento necessariamente posterior à citação. E tal antecipação acaba não sendo

benéfica para o devedor, pelo que igualmente se caminha em direção contrária à orientação geral da proposta em tela.

Isto posto, tendo em vista nosso voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.096, de 2012, entendemos que ficam prejudicadas todas as seis emendas apresentadas à proposição nesta Comissão.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria, tanto do Projeto em apreço, como das seis Emendas apresentadas nesta Comissão, em aumento de despesa ou diminuição da receita pública, não cabendo, portanto, pronunciamento quanto à sua compatibilidade ou adequação financeira. Nada obstante, no mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.096, de 2012, restando prejudicadas as Emendas nº 1, 2, 3, 4, 5 e 6, todas de 2012, oferecidas à proposição.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado AMAURI TEIXEIRA
Relator