

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 IZALCI

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 do contribuinte garantidos pela Constituição, quando acionado judicialmente pela Fazenda Pública.

Além disso, esclarece o Autor, na justificação da matéria, que, no 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.

Para o proponente, o projeto de lei dispensa ao processo executivo fiscal o mesmo tratamento que conferido ao processo executivo civil 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")".

Foram apresentadas seis Emendas à proposição, todas de autoria do Deputado Darcísio Perondi, a seguir descritas:

- a **Emenda nº 1** suprime o § 8º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, nos termos em que se encontra redigido no Projeto de Lei;
- a **Emenda nº 2** dá nova redação ao § 9º, acrescido pelo Projeto ao art. 16, da Lei nº 6.830, de 1980, para suprimir a expressão "atribuído aos" constante do dispositivo original;
- a **Emenda nº 3** dá nova redação ao § 10, acrescido pelo Projeto ao art. 16, da Lei nº 6.830, de 1980;
- a **Emenda nº 4** suprime o § 7º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, nos termos em que se encontra redigido no Projeto de Lei;
- a **Emenda nº 5** dá nova redação ao § 6º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, nos termos em que se encontra redigido no Projeto de Lei, 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; e
- a **Emenda nº 6** dá nova redação ao § 7º do art. 16 da Lei nº 6.830, de 1980, nos termos em que se encontra redigido no Projeto de Lei, para acrescentar a fiança e o seguro garantia como forma de garantia da execução.

A matéria chega a esta Comissão de Finanças e Tributação para ser examinada quanto ao mérito e, preliminarmente, quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

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 de que trata o Projeto de Lei nº 4.096, de 2012, e as constantes das emendas que foram oferecidas nesta CFT não tem repercussão direta ou indireta nos Orçamentos da União, eis que se revestem de caráter essencialmente normativo ao estabelecerem nova regulamentação para os embargos à execução fiscal, notadamente no que diz respeito ao seu efeito suspensivo.

No que tange ao mérito, sob a ótica fiscal, consideramos a matéria em tela contrária ao interesse público.

A nosso juízo, não se mostra prudente ou mesmo conveniente para o Erário a aprovação da proposição, que como vimos altera 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). Incorporaram-se também, ao texto da LEF, dispositivos do Código de Processo Civil (CPC), concernentes à disciplina do processo de execução.

A mudança proposta 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 próprio 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, de antemão estéreis, acentuando os riscos inerentes à ineeficácia das normas jurídicas tributárias e processuais.

Nos termos atuais 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 (art. 40 da LEF).

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 como freio contra a tentação de se interporem embargos meramente protelatórios, contrário ao interesse público, além do que, nesse passo prestigia o respeito à lei, assegura 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 reparos do ponto de vista formal, pedindo antecipadamente vênia à douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 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 que o texto da lei especial fique 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 em tela, que reproduz texto do CPC, vedava 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 automaticamente 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 bastasse as considerações acima, destaca-se 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 da proposta sob exame.

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, bem como das Emendas nºs 1, 2, 3, 4, 5 e 6, todas de 2012, oferecidas à proposição nesta Comissão.

Sala da Comissão, em de outubro de 2016

Deputado IZALCI
Relator