

**PROJETO DE LEI N.<sup>º</sup> , DE 2019  
(Deputado Rubens Bueno)**

*Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para fortalecer a cobrança da dívida ativa da União.*

O Congresso Nacional:

Art. 1º. A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.  
113.....

.....  
§ 2º. A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação, fiscalização, cobrança ou recuperação dos tributos.

.....  
Art.174.....

.....  
Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

.....  
II – pelo protesto judicial ou extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa; (NR)

.....  
“Art. 198.

.....  
§ 4º. Sem prejuízo do disposto no art. 197, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN poderá requisitar de órgãos ou entidades, públicos ou privados, que por obrigação legal operem cadastros, registros e controle de operações de bens e direitos, informações sobre a localização dos devedores e dos corresponsáveis, sobre a existência de bens e direitos ou outras informações relevantes ao desempenho

de suas funções institucionais.

§ 5º Independentemente da requisição prevista no § 4º, os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União colaborarão com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN no que tange ao compartilhamento de bases de dados de natureza cadastral e patrimonial dos seus administrados e supervisionados.”

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor no ano seguinte à data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O presente projeto de lei, apresentado na legislatura passada pelo ex-Deputado Arnaldo Jordy, altera o Código Tributário Nacional. A primeira alteração refere-se à mudança do art. 113, § 2º, de forma a permitir o estabelecimento de obrigações acessórias no interesse da cobrança e recuperação de tributos.

Da mesma forma, propõe-se a adequação do art. 174, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, com o propósito de fazer constar o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição, ao lado do protesto judicial.

De fato, apesar de previsto no CTN como causa interruptiva da prescrição, o protesto judicial de certidões de dívida ativa quase não é utilizado pelos órgãos responsáveis pela cobrança judicial de créditos tributários, exatamente porque, com a edição da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, a execução fiscal passou a ser o único instrumento judicial de cobrança de créditos inscritos, ficando em desuso a utilização protesto judicial.

A consequência da utilização quase que exclusiva da execução fiscal como único meio de cobrança da dívida ativa não poderia ser outra: a excessiva judicialização da cobrança da dívida ativa, com primazia da utilização de meios judiciais em detrimento de meios extrajudiciais de cobrança.

Conforme afirmado pelo Conselho Nacional de Justiça “os processos de execução de título extrajudicial fiscal são os grandes responsáveis pela morosidade dos processos de execução, tendo em vista que representam aproximadamente 75% do total de casos pendentes de execução, com taxa de congestionamento de 91%, sendo que esta taxa se repete tanto no âmbito da Justiça Federal, quanto da Justiça Estadual<sup>1</sup>”. Isso significa que a cada 100 processos de execução fiscal, 91 não conseguem chegar à sua fase final.

Especificamente em relação à utilização da execução fiscal como principal – ou único – instrumento para recuperação do crédito público, importante citar algumas passagens do estudo apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, denominado “Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal<sup>2</sup>”:

*Considerando-se as grandes rotinas que compõem o processo de execução fiscal promovido pela PGFN, percebe-se que o cumprimento da etapa de citação constitui um imenso gargalo inicial. Apenas 3,6% dos executados apresentam-se voluntariamente ao juízo. Em 56,8% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e em 36,3% dos casos não há qualquer citação válida. Como a citação ocorre por edital em 9,9% dos casos, pode-se afirmar que em 46,2% dos executivos fiscais o devedor não é encontrado pelo sistema de Justiça.*

[...]

*Ao cruzar a quantidade de ações nas quais ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação com o universo de executivos fiscais nos quais o devedor não é encontrado pelo sistema de Justiça, chega-se à conclusão de que a localização imediata do executado é fundamental para o êxito da citação pessoal. Quando o devedor não é encontrado logo na primeira tentativa, as chances de que venha a ser localizado posteriormente caem para pouco mais de um terço. Em 15,7% dos casos há penhora de bens, mas apenas um terço dessas penhoras resulta da*

---

<sup>1</sup> BRASIL. Justiça em Números 2015. Departamento de Pesquisas Judiciares. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2015. p. 43.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf)>

apresentação voluntária de bens pelo devedor. Em somente 3,8% dos processos de execução fiscal ocorre algum tipo de objeção de preexecutividade, e apenas 6,5% dos devedores opõem embargos à execução. Caso a Justiça Federal logre penhorar bens do devedor, a probabilidade destes satisfazem integralmente os interesses da União tende ao irrisório.

Somente 2.8% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, em apenas 0.3% dos casos o pregão gera recursos suficientes para satisfazer integralmente o débito, enquanto a adjudicação dos bens do executado extingue a dívida em 0.4% dos casos. Pouco mais de três quintos dos processos de execução fiscal promovidos pela PGFN vencem a etapa de citação. Destes, 22.7% conduzem à penhora, mas somente 17.2% das penhoras resultam em leilão. Nas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, os diretores de secretaria e serventuários da Justiça responsáveis pela etapa do leilão demonstraram profundo desalento com a complexidade dos atos administrativos e judiciais necessários à realização de um leilão, que são extraordinariamente burocráticos, demandam muito trabalho e são de pouca efetividade. Como resultado, muitas das varas da Justiça Federal implantadas nos últimos cinco anos jamais realizaram qualquer pregão.

A partir desse diagnóstico, os órgãos competentes para a cobrança da dívida ativa passaram a investir em meios extrajudiciais de cobrança dos créditos, a exemplo do protesto extrajudicial.

Como se sabe, o protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa já é autorizado pela Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Além de ser um instrumento de baixo custo para a administração, a utilização do protesto evita a judicialização da cobrança e contribui para a redução da taxa de congestionamento do Poder Judiciário.

Para consolidação dessa nova forma de cobrança da dívida ativa, é importante a alteração do Código Tributário Nacional para constar a previsão do protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição para créditos tributários, a exemplo da previsão constante no artigo 202 da Lei nº

10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para os créditos não tributários.

Ainda nessa linha e como forma de fortalecer a cobrança da dívida ativa da União, propõe-se a inclusão dos parágrafos quarto e quinto no artigo 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, de forma a permitir que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional possa obter informações sobre a localização dos devedores ou de bens potencialmente penhoráveis. Da mesma forma, propõe-se a possibilidade de compartilhamento de bases de dados que reúnam informações de natureza cadastral ou patrimonial dos devedores, facilitando a consulta e tratamento gerencial das informações disponíveis.

Ressalta-se, ainda, que esta proposta é sugestão de um grupo de Procuradores da Fazenda Nacional com os quais mantivemos intensos debates durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 - Reforma da Previdência.

Ante o exposto, reapresentamos a proposição pela importância da matéria, e contamos com o apoio dos nobres pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_\_ de fevereiro de 2019.

**Deputado RUBENS BUENO  
PPS/PR**