

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.299, DE 2003

Altera o § 1º do artigo 16 da Lei 6.830,
de 22 de setembro de 1980.

Autor: Deputado CARLOS NADER

Relator: Deputado LUIS EDUARDO
GREENHALGH

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.299/2003, de autoria do ilustre Deputado Carlos Nader, pretende alterar o § 1º do artigo 16 da Lei 6.830/80, que impõe a garantia da execução como requisito de admissibilidade dos embargos oferecidos pelo executado.

Propõe o nobre autor que seja dispensada a garantia do juízo nos casos em que for comprovada a quitação do débito fiscal ou ser o executado beneficiário da justiça gratuita. Argumenta que a redação atual do dispositivo prejudica a defesa daqueles que não possuem bens penhoráveis e provoca injustiças àqueles que, já tendo efetuado o pagamento à Fazenda Pública, têm o ônus de assegurar o juízo, para demonstrar a manifesta irregularidade da execução.

Esgotado o prazo, não foram apresentadas emendas.

Cabe a esta Comissão, nos termos do artigo 32, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o exame de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da proposição.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22, inciso I, 48 e 61, todos da Constituição da República.

Não há também reparos a fazer quanto a juridicidade haja vista a compatibilidade da medida com os princípios gerais de direito e do processo.

Passo, agora, ao exame do mérito e da técnica legislativa, iniciando com a análise da hipótese em que o executado é beneficiário da assistência judiciária gratuita.

Atualmente, o único meio previsto pela legislação processual para a defesa do devedor no processo de execução fiscal é a oposição de embargos do devedor, via processual que, nos termos do artigo 16, § 1º, da Lei 6830/80, tem a sua admissão condicionada a prévia garantia do juízo.

Em princípio, não vejo qualquer óbice à imposição desta exigência, que tem por finalidade assegurar a celeridade e a eficácia da tutela jurisdicional. Entretanto, quando o devedor não possuir meios suficientes para garantir a execução, outra deve ser a análise, pois a sua situação financeira não pode constituir impedimento para o livre exercício do direito de defesa ou servir de fundamento para transformar o processo de execução em confisco de bens.

Lembro que, hoje, em face do artigo 5º, LV, da Constituição Federal, o contraditório também se manifesta no processo executivo, ainda que de forma menos abrangente do que nos processos de conhecimento e cautelar. Não há como, portanto, o princípio da efetividade da tutela jurisdicional simplesmente atropelar o direito constitucional de ação do devedor ou obstar o seu acesso ao Poder Judiciário (artigo 5º, XXXV, da CF).

Trago, ainda, em defesa à nobre iniciativa do Deputado Carlos Nader, argumento proferido pelo eminentíssimo Ministro Athos Gusmão Carneiro que, ao redigir o seu voto no Recurso Especial nº 7.410-MT, afirmou:

“Dir-se-ia que, em não havendo bens a penhorar, não

haverá a execução propriamente dita. Não é bem assim. A execução ficará suspensa na falta de bens penhoráveis, mas o nome do executado permanecerá por tempo indeterminado nos registros forenses como uma verdadeira mancha a endoar-lhe o crédito, sem que possa ele apresentar a defesa de que, talvez, até já tenha pago o título ou de que realmente nada deva.”

Ao se admitir a oposição de embargos sem a garantia do juízo, não se quer transformar o Brasil no paraíso dos devedores, o que se deseja é impedir que alguém, pelo simples fato de ser juridicamente pobre, fique por longo tempo sem acesso ao crédito bem como antecipar eventual discussão que de uma forma ou de outra acabaria ocorrendo, quando da penhora dos bens.

Isto posto, concluo, com apoio também nos estudos realizados pelo eminentíssimo jurista André Luiz de Oliveira Garoni¹, não haver qualquer prejuízo à Fazenda Pública com a apresentação de embargos, sem a devida garantia do juízo, pelo devedor que, comprovadamente, não possuir bens penhoráveis.

Penso, porém, que deverá ser criada simultaneamente uma multa para coibir àqueles que tentarem enganar o Poder Judiciário e criar ainda mais embaraços ao credor, que já é tão apenado com a demora da prestação jurisdicional.

Vejamos, agora, a hipótese em que ocorre a dispensa da garantia da execução pelo fato de o executado comprovar o pagamento do débito fiscal.

A admissibilidade de toda execução forçada exige, além do atendimento dos pressupostos processuais e das condições da ação, a ocorrência de dois outros requisitos, a saber: o inadimplemento do devedor (art. 580 do CPC) e a apresentação de título executivo, que deve ser líquido, certo e exigível (art. 583 do CPC).

Embora o momento propício para a análise dos requisitos de admissibilidade da ação executiva deva ser o do recebimento da petição inicial; o acumulo de trabalho, o tempo reduzido e o cansaço a que estão sujeitos os magistrados, somados, ainda, a uma peça inaugural que não deixa

¹ GARONI, André Luis de Oliveira. Defesa na Execução sem Garantia do Juízo: Exceção de Pré-Executividade, Brasília, Brasília Jurídica, 2001.

transparecer qualquer irregularidade, por vezes, possibilitam o recebimento de uma exordial carente dos quesitos exigidos por lei.

Acho também oportuno ressaltar que, na prática forense, não se exige do credor a prova do inadimplemento do devedor, até mesmo porque a produção de tal prova negativa, em algumas ocasiões, acabaria por impossibilitar a satisfação de crédito já reconhecido pelo ordenamento jurídico. Humberto Theodoro Júnior reza que:

“não há necessidade de produzir-se prova do inadimplemento junto com a inicial, o transcurso do prazo da citação sem o cumprimento da obrigação, como forma de interpelação judicial, é a mais enérgica e convincente demonstração da mora do devedor. Além do mais, a simples verificação no título, de que já ocorreu o vencimento é a prova suficiente para a abertura da execução.² Ao devedor é que incumbe o ônus da prova em contrário, isto é, a demonstração de que inocorreu o inadimplemento.”²

Observem que, em razão de eventuais injustiças a que podem estar sujeitos os executados, a iniciativa do nobre Deputado Carlos Nader revela-se da mais elevada importância. Entretanto, ao estudar o tema mais detidamente, descobri que a doutrina e a jurisprudência brasileiras, cientes de que a penhora de bens do devedor deve ter como fundamento lógico uma execução normal com obediência aos requisitos da ação executória, vislumbraram, já há algum tempo, o uso de um instrumento processual pelo qual o devedor pode se defender da execução, sem a necessidade de garantir previamente o juízo.

Nas hipóteses em que estiverem ausentes as condições da ação, os pressupostos processuais, a certeza, a liquidez ou a exigibilidade do título, o devedor, por meio de exceção de pré-executividade, defender-se-á da execução. É o que ocorre em caso de pagamento ou prescrição, como podemos perceber da leitura de acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. POSSIBILIDADE. PESSOA JURÍDICA. REDIRECIONAMENTO DA AÇÃO. SÓCIO. CITAÇÃO. PREScriÇÃO INTERCORRENTE. ART. 8º, IV E § 2º, DA LEI Nº 6.830/80. ART. 219, § 4º, DO CPC. ARTS. 125, III, E

² JÚNIOR, Humberto Theodoro. Curso de Direito Processual Civil, Volume II. Rio de Janeiro, Forense, 2000, pg. 32.

174, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CTN. SUAS INTERPRETAÇÕES. PRECEDENTES.

1. A doutrina e a jurisprudência aceitam que "os embargos de devedor pressupõem penhora regular, que só se dispensa em sede de exceção de pré-executividade, limitada a questões relativas aos pressupostos processuais e às condições da ação", incluindo-se a alegação de que a dívida foi paga (REsp nº 325893/SP).

2. A jurisprudência do STJ tem acatado a exceção de pré-executividade, impondo, contudo, alguns limites. Coerência da corrente que defende não ser absoluta a proibição da exceção de pré-executividade no âmbito da execução fiscal.

3. No caso em exame, a invocação da prescrição é matéria que pode ser examinada em exceção de pré-executividade, visto que a mesma é causa extintiva do direito do exeqüente.(omissis)

12. Recurso especial provido" (RESP 388.000/RS, Min. José Delgado, DJ de 18.03.2002).

Vemos, portanto, que, na execução fiscal, o Tribunal responsável pela uniformização da interpretação da legislação federal já entende que, por simples petição, poderá ser argüida questão relativa ao pagamento.

Cândido Rangel Dinamarco, apenas para citar um professor pelo qual tenho a mais profunda admiração, também afirma que:

*"A inépcia da petição inicial executiva ou a presença de qualquer óbice ao regular exercício da jurisdição in executis constituem matéria a ser apreciada pelo juiz da execução, de ofício ou mediante simples objeção do executado, a qualquer tempo e em qualquer fase do procedimento. (...) A recusa em julgar questões dessa ordem no processo executivo constituiria negativa do postulado da plena aplicação da garantia constitucional do contraditório a esse processo. É preciso debelar o mito dos embargos, que leva muitos juízes a uma atitude de espera, postergando o conhecimento de questões que poderiam e deveriam ter sido levantadas e conhecidas liminarmente, ou talvez condicionando o seu conhecimento à oposição destes."*³

³ DINAMARCO, Cândido Rangel. Execução Civil. 3. Edição São Paul, Malheiros, 1993

Diante já da consagrada utilização da exceção de pré-executividade, nos casos em que o título executivo não tem exigibilidade, sugiro que, em vez de criarmos mais uma hipótese em que seria cabível a oposição de embargos do devedor, sem a garantia do juízo, façamos um dispositivo legal que insira na Lei nº 6.830/80 esse instituto.

Por fim, quanto a técnica legislativa, sugiro que o projeto de lei receba modificações para adequá-lo ao que estabelece a Lei Complementar nº 95/1998, evitar a ocorrência de antinomias com o § 3º do artigo 16 e artigo 40 do mesmo diploma legal, bem como resolver possíveis problemas quanto ao início da contagem do prazo, na hipótese em que os embargos do devedor serão oferecidos sem a prévia garantia do juízo.

Por todo o exposto, meu parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei e, quanto ao mérito, pela aprovação, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado Luis Eduardo Greenhalgh

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.299, DE 2003

Altera os artigos 16 e 40 da Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei prevê a oposição de embargos, sem a garantia do juízo, nos casos em que executado comprovar não possuir bens penhoráveis e amplia as hipóteses em que podem ser argüidas exceções à execução fiscal.

Art. 2º O artigo 16 da Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980, passa vigorar com a seguinte redação:

Art. 16 –

(...)

§ 1º - Não são admissíveis embargos antes de garantida a execução, salvo se o executado comprovar não possuir bens que possam ser penhoráveis.

§ 2º Os embargos sem a garantia da execução somente serão admissíveis após ter sido dada ao exequente oportunidade para indicar bens do executado.

§ 3º O executado que por qualquer meio ocultar bens a fim de usufruir da ressalva prevista no § 1º incidirá na multa imposta pelo artigo 601 do CPC

§ 4º - No prazo dos embargos, o executado deverá alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de testemunhas, até três, ou, a critério do juiz, até o dobro desse limite.

§ 5º - Não será admitida reconvenção, nem compensação, mas serão cabíveis exceções quando ausentes os pressupostos processuais, as condições da ação, a certeza, liquidez e exigibilidade do título executivo, desde que não demandem dilação probatória. (NR)

Art. 2º O artigo 40 da Lei 6.830, de passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 40 Ressalvado o disposto no § 1º do artigo 16, o Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º Na hipótese do § 1º do artigo 16, a penhora posterior de bens do executado não reabre o prazo para o oferecimento de novos embargos.

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

Sala da Comissão, em de de 2004 .

Deputado Luis Eduardo Greenhalgh
Relator