STJ entrega anteprojetos de lei ao ministro da Justiça

O presidente do Superior Tribunal de Justiça, Edson Vidigal, encaminhou ao ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, nesta quinta-feira (2/9), dois anteprojetos que visam a cobrança da dívida ativa da União e modificam o Código Tributário Nacional. As propostas devem ser enviadas pelo governo federal ao Congresso Nacional.

O anteprojeto referente à execução contra a Fazenda Nacional deve ser tratado no âmbito da reforma do Código de Processo Civil e foi resultado de trabalho da comissão coordenada pelo ministro Teori Zavascki, do STJ, com representantes do Conselho da Justiça Federal (CJF), da Procuradoria da Fazenda Nacional, do Instituto Brasileiro de Direito Processual e da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Nas duas exposições de motivos, o presidente do STJ justifica a necessidade e a oportunidade de promover as modificações legislativas sugeridas.

Leia a íntegra dos documentos

EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

(PROPOSTA DE REFORMA DO CPC)

Art. 1º – Os artigos 730 e 731 da Lei n. 5.869, de 11.01.73 (Código de Processo Civil), passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 730. Na execução, fundada em título judicial ou extrajudicial, por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 30 (trinta) dias; se os embargos não forem opostos ou não forem acolhidos, observar-se-ão as seguintes regras:

I- o juiz expedirá precatório para pagamento, encaminhando-o ao presidente do tribunal competente;

II- tratando-se de débito de valor que dispensa a expedição de precatório, o juiz requisitará o pagamento à entidade devedora, que deverá fazê-lo no prazo de 60 (sessenta) dias, mediante depósito em agência de banco oficial indicada na requisição.

Art. 731. A requerimento do credor e ouvido o Ministério Público, será procedido ao seqüestro da quantia necessária para a satisfação do débito por ordem do presidente do tribunal, em favor do credor preterido, se o pagamento deixar de observar a precedência estabelecida pela data de apresentação.

Art. 2º – A Lei n. 5.869, de 11.01.73 (Código de Processo Civil), fica acrescida do artigo 731-A, com a seguinte redação:

Art. 731–A. No caso do inciso II do art. 730, se a requisição judicial não for atendida no prazo, o juiz da execução promoverá a apreensão de dinheiro para pagamento ou a penhora de bens dominicais da entidade devedora.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Art. 3º – Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Em face das supervenientes modificações introduzidas no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, dispensando a expedição de precatório nos pagamentos de débitos de pequeno valor objeto de sentenças judiciais contra a Fazenda Pública, tornou-se indispensável à modificação do Código de Processo Civil, para incluir disciplina sobre a nova modalidade de execução.

Os débitos não mais sujeitos a pagamento por precatório são, atualmente, nos seguintes valores: Fazenda Pública Federal, até sessenta salários mínimos (Lei 10.259, de 12.07.2001, art.17, § 1º); Fazenda Pública estadual ou do Distrito Federal, até 40 salários mínimos ou o valor estabelecido pela legislação local; e Fazenda Pública Municipal, até 30 salários mínimos ou o valor estabelecido pela legislação local (art. 87 do ADCT, redação da EC 37/2002).

Para esses débitos, propõe-se disciplina semelhante à estabelecida na Lei dos Juizados Especiais Federais (Lei 10.259, de 12.07.2001, art. 17 e parágrafos), acrescentando-se a possibilidade de penhora de bens dominicais, que, sem ofender o princípio da continuidade do serviço público, complementa subsidiariamente a expropriação judicial mediante apreensão de dinheiro, já existente naquela lei, sob o rótulo de seqüestro.

No que se refere aos pagamentos ainda sujeitos a precatório, a proposta mantém, nas suas linhas gerais, o sistema atualmente em vigor.

Por outro lado, a proposta adapta o Código de Processo Civil à jurisprudência e à legislação superveniente para explicitar:

a) a possibilidade de execução de título extrajudicial, conforme jurisprudência predominante do Superior Tribunal de Justiça;

b) o prazo de trinta dias para opor embargos, estabelecido pelo art. 1º-B da Lei 9.494/97, acrescentado pela Medida Provisória 2.180-35, de 24.08.2001.

PROPOSTA DE REFORMA DA LEI 6.830, DE 22.09.80

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

ANTEPROJETO DE LEI QUE REGULA A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA

1. Apresentamos anteprojeto de lei destinada a regular a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, em substituição à atual Lei 6.830, de 22.09.80. A situação hoje verificada nos órgãos judiciais e fazendários envolvidos na matéria demonstra ser inadiável a tomada de providências no sentido de racionalizar e agilizar a cobrança judicial dos créditos públicos. Atualmente, há um número enorme de processos de execução fiscal em andamento no Poder Judiciário, sendo muito pouco significativo, em relação ao volume dos débitos, o valor efetivamente cobrado. É que os órgãos de defesa judicial da

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Fazenda Pública, ainda quando cientes da improbabilidade de sucesso na cobrança, vêm-se compelidos, por dever legal, a promover a ação executiva tão-somente para interromper a prescrição. Assim, a atividade, meramente burocrática e sem natureza jurisdicional, de localizar o devedor ou os seus bens penhoráveis, é simplesmente transferida aos cartórios judiciais, com inevitável congestionamento e escassa probabilidade de êxito, o que torna injustificável, sob todos os aspectos, a manutenção do atual sistema.

2. A reforma da execução fiscal encontra, agora, um ambiente oportuno, no momento em que está também em curso uma ampla revisão das regras atinentes à execução civil, com o encaminhamento ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, de projeto de lei sobre a execução por quantia certa (PL 3.253/2004) e a conclusão de anteprojeto sobre normas gerais da execução e da execução de título extrajudicial.

3. A proposta ora apresentada orientou-se pela construção de um procedimento que propicie a integração da fase administrativa de cobrança do crédito público com a subseqüente fase judicial, evitando a duplicidade de atos e reservando ao exame e atuação do Poder Judiciário apenas as demandas que, sem êxito extrajudicial, tenham alguma base patrimonial para a execução forçada.

4. Uma segunda linha de orientação foi a de aproximar, tanto quanto possível, o rito da execução fiscal com o da execução civil comum. Com isso, além de simplificar a atividade judicial e cartorária, promove-se a incorporação, em benefício do crédito fiscal, das inovações que estão sendo propostas ao processo executivo no âmbito do Código de Processo Civil. A adoção de regras próprias para a execução fiscal ficou reservada apenas para os aspectos relevantes ou peculiares da cobrança do crédito público.

5. Assim, foram mantidas, sem alterações substanciais em relação à lei vigente, as disposições que estabelecem o âmbito de incidência do diploma legal e definem a dívida ativa da Fazenda Pública (artigos 1º a 3º e respectivos parágrafos), procedendo-se, apenas, alguns ajustes na redação, como, por exemplo, a inclusão expressa das fundações de direito público no conceito de Fazenda Pública. Nessa mesma linha, conferiu-se à dívida ativa não tributária, além das garantias e privilégios do crédito tributário dos artigos 184 e 187 do Código Tributário Nacional (conforme atualmente prevê a Lei nº 6.830/80, artigos 30 e 29, respectivamente), também as do art. 185 daquele Código. Com isso, a tipificação da fraude à cobrança do crédito tributário ali prevista passa a abranger o crédito não tributário inscrito em dívida ativa.

6. Com a disposição do artigo 4º inaugura-se, propriamente, o novo rito, mediante previsão, na fase administrativa, de notificação ao devedor da inscrição da dívida, ato esse com efeito interruptivo da prescrição. Intenta-se, com tal disposição, um duplo objetivo: a) desobrigar o Fisco do ajuizamento de execuções fiscais destinadas apenas a obstar a consumação da prescrição, como atualmente ocorre; e b) interrompida a prescrição a partir da notificação administrativa, propiciar aos órgãos fazendários o tempo necessário à identificação do patrimônio penhorável do devedor, de forma a viabilizar, se for o caso, a execução forçada. Retira-se tal atividade da esfera judicial, que, portanto, somente será chamada a atuar se houver indicação, pela Fazenda credora, dos bens a serem penhorados.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

7. Tendo em conta, todavia, que a matéria prescricional, no que concerne ao crédito tributário, é própria de normas gerais, reservada à alçada de lei complementar (artigo 146, II, letra b, da Constituição Federal), propõe-se alteração do parágrafo único, do artigo 174 do Código Tributário Nacional, para que seja incluída, entre as causas de interrupção da prescrição, a notificação ao devedor da inscrição do débito em dívida ativa.

8. No que tange à competência, o artigo 6º contempla duas inovações. Além de transferir para o texto da lei especial a disposição atualmente constante do artigo 578 do Código de Processo Civil, a proposta concentra na Justiça Federal todas as execuções fiscais da Fazenda Pública Federal. Entende-se que, com a crescente interiorização da Justiça Federal, não mais se justifica a regra geral de delegação de competência à Justiça Estadual, prevista no artigo 15, inciso I, da Lei nº 5.010, de 1966. Eventuais devedores domiciliados ou que tenham seus bens penhoráveis em comarcas onde não funcionem Varas Federais, poderão ser alcançados, se for o caso, mediante execução por carta, nos termos do art. 1213 do Código de Processo Civil.

9. Ainda quanto à competência, sugere-se, no parágrafo único do art. 6º, um alargamento da norma hoje prevista no artigo 29 da Lei nº 6.830/80, a fim de considerar como conexas as execuções fiscais entre as mesmas partes e propostas na mesma comarca ou subseção judiciária. Assim, ficará prevento para todas as demais o juiz que for competente para a primeira execução. Busca-se, com isso, evitar a injustificável repetição, em juízos diversos, de laboriosas e dispendiosas diligências cartorárias.

10. A petição inicial da execução fiscal será instruída com a certidão de dívida ativa, que dispensará, como hoje também ocorre, a juntada de cálculo demonstrativo do débito atualizado. Todavia, será indispensável a indicação dos bens a serem penhorados. Realça-se, com isso, um ponto importante da proposta: o de que a utilização da via judicial somente será admitida se houver efetiva chance de êxito na execução forçada. O despacho que deferir a inicial importará em ordem para penhora, avaliação e intimação, bem como em citação para opor embargos. A citação, a seu turno, será outro marco interruptivo da prescrição, preservando-se, no particular, o sistema atualmente adotado na legislação civil, processual e tributária.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

11. Para a defesa do executado adota-se o mesmo regime proposto na execução comum de título extrajudicial, onde os embargos podem ser deduzidos independentemente de garantia do juízo, não suspendendo, como regra geral, a execução. Prestigia-se, assim, o princípio da ampla defesa, que fica viabilizado também ao executado que não disponha de bens penhoráveis. Desaparece, por conseguinte, a disciplina da prévia garantia do juízo como requisito indispensável à oposição da ação incidental. Em contrapartida, a concessão de efeitos suspensivos aos embargos, bem como a qualquer ação autônoma proposta pelo devedor com relação ao débito inscrito em dívida ativa, ficará condicionada ao concurso dos seguintes requisitos: a) relevância dos fundamentos; b) perigo de dano de difícil ou incertareparação; e c) outorga de garantia, representada por depósito em dinheiro, fiança bancária ou cauçãoreal. Intenta-se com estas restrições corrigir a atual situação, em que se constata a propositura, em largaescala, de embargos meramente protelatórios ou infundados, retardando injustificadamente a satisfaçãodo crédito.

12. O devedor poderá questionar a legitimidade da dívida também por ação autônoma, que será distribuída ao juiz da execução ou, se for o caso, ao que para ela seja competente. Há, neste ponto, reconhecimento da conexão entre a ação executiva e a ação de conhecimento que se refira ao crédito exeqüendo, o que determina a reunião de ambas. Afasta-se, com tal disposição, o risco de prestações jurisdicionais contraditórias e prestigia-se o princípio da economia processual pelo agrupamento de ações conexas.

13. Propõe-se a aplicação do regime comum do Código de Processo Civil para disciplinar, na execução fiscal, os atos executivos de constrição (penhora, ordem preferencial de bens, avaliação, intimação e substituição do bem constrito). Ficam mantidas, todavia, nos artigos 10, 11 e 12 da proposta, algumas disposições específicas. Assim, as providências para registro da penhora continuarão a cargo do oficial de justiça, ainda quando se trate de imóvel. O depósito do bem penhorado se fará, como regra, em mãos do executado, que não poderá recusar o encargo, salvo mediante autorização judicial. A penhora em dinheiro observará as regras próprias para o depósito em moeda corrente, racionalizando-se sua administração pelos órgãos fazendários com a unificação do procedimento.

14. Propõe-se, no que tange aos atos de expropriação, seja também adotado o regime comum da execução dos títulos extrajudiciais, o que importa incorporar à execução fiscal os avanços que estão sendo propostos àquele regime, onde a realização do leilão público é a última opção, dando-se prioridade à adjudicação e à alienação particular.

15. Aspecto importante da proposta é o do seu artigo 15, que contempla a possibilidade de ser decretada a prescrição pelo juiz, independentemente de requerimento do devedor. A vedação que hoje se apresenta ao julgador para extinguir, de ofício, os processos executivos prescritos, tem como conseqüência prática a da acumulação em cartório, por prazo indefinido, de um enorme volume de processos, sem a mais mínima perspectiva de resultado, alimentando estatísticas artificiosas e acarretando injustificáveis custos ao erário, tudo à espera de uma futura – e improvável – localização de bens ou do devedor, que, mesmo que ocorrer, em nada contribuirá para a cobrança. Simplesmente permitirá que o devedor invoque a prescrição, ensejando, assim, a extinção do processo. Visando a solucionar o problema, cujas conseqüências danosas atingem, não o devedor, mas apenas a própria Fazenda credora e a máquina judiciária, propõe-se a possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição. Em benefício dos interesses do crédito público, a medida será, todavia, antecedida da oitiva da Fazenda exeqüente, que

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

poderá opor eventuais causas suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional, desconhecidas do julgador.

16. Por fim, ao prever a possibilidade da prática e comunicação dos atos processuais por meios eletrônicos, a proposta incorpora, à execução fiscal, a utilização de recursos tecnológicos, com promissores reflexos em celeridade e economia processual. Atribui-se aos Tribunais, no âmbito de sua jurisdição, a disciplina da adoção destes meios, que, por certo, atentará para a capacidade operacional e as demais circunstâncias da comunidade jurisdicionada.

PROPOSTA I: ANTEPROJETO DE LEI DE EXECUÇÃO FISCAL

Art. 1º – A cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público será regida por esta lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º – Constitui dívida ativa da Fazenda Pública aquela definida em lei como tributária ou não tributária e abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

§ 1º – Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado dívida ativa da Fazenda Pública.

§ 2º – À dívida ativa da Fazenda Pública, de qualquer natureza, aplicam-se as normas relativas à responsabilidade prevista na legislação tributária e civil.

§ 3º – À dívida ativa da Fazenda Pública, de natureza não tributária, aplica-se o disposto nos artigos 184 a 192 do Código Tributário Nacional.

Art. 3o – A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito.

§ 1º – O termo de inscrição da dívida ativa deverá conter:

I – o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o seu domicílio ou a sua residência;

II – o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III – a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV – a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

V – a data e o número da inscrição no registro da dívida ativa;

VI – o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

§ 2º – A certidão de dívida ativa conterá os mesmos elementos do termo de inscrição e será autenticada pela autoridade competente.

§ 3º – O termo de Inscrição e a certidão de dívida ativa poderão ser preparados e numerados por processo manual, mecânico ou eletrônico.

§ 4º – Até a decisão de primeira instância, a certidão de dívida ativa poderá ser emendada ou substituída, assegurada ao executado a devolução do prazo para embargos, que somente poderá versar sobre a parte modificada.

§ 5º- A dívida ativa da União será apurada e inscrita pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Art. 4o – Inscrita a dívida, o devedor será notificado do inteiro teor da respectiva certidão para, em 5 (cinco) dias, efetuar o pagamento, com juros, multa e demais encargos nela indicados.

§ 1º- A notificação será feita no endereço do devedor, por carta com aviso de recepção, ou por outro meio, inclusive eletrônico, com comprovação do recebimento.

§ 2º- Não encontrado o devedor, a notificação será feita por edital publicado em órgão de imprensa oficial local.

§ 3º- A notificação da inscrição da dívida interrompe a prescrição.

Art. 5º- Não efetuado o pagamento integral da dívida, poderá ser promovida a sua execução judicial contra:

I – o devedor;

II – o fiador;

III – o espólio;

IV – a massa;

V – o responsável, nos termos da lei, por dívidas, tributárias ou não, de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado;

VI – os sucessores a qualquer título.

§ 1º- Ressalvado o disposto no artigo 14, o síndico, o comissário, o liquidante, o inventariante e o administrador, nos casos de falência, concordata, liquidação, inventário, insolvência ou concurso de

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

credores, se, antes de garantidos os créditos da Fazenda Pública, alienarem ou derem em garantia quaisquer dos bens administrados, respondem, solidariamente, pelo valor desses bens.

§ 2º- Os responsáveis, inclusive as pessoas indicadas no § 1º deste artigo, poderão indicar bens livres e desembaraçados do devedor, tantos quantos bastem para pagar a dívida. Os bens dos responsáveis ficarão, porém, sujeitos à execução, se os do devedor forem insuficientes à satisfação da dívida.

Art.6º- Observada a competência da Justiça Federal, a execução fiscal será proposta, a critério da exeqüente, no foro:

I – de qualquer um dos executados, quando houver mais de um;

II – do domicílio do executado ou, se não conhecido, no do lugar onde for encontrado;

III – do lugar em que se praticou o ato ou ocorreu o fato que deu origem à dívida, embora nele não mais resida o executado;

IV – do local onde se encontrem bens sujeitos à expropriação.

Parágrafo único – O juiz competente para a primeira execução fiscal estará prevento para as demais entre as mesmas partes propostas na mesma comarca ou subseção judiciária, aplicando-se, no que couber, as regras relativas à conexão.

Art. 7o. A petição inicial indicará o juiz a quem é dirigida e os bens a serem penhorados e será instruída com a certidão da dívida ativa, que dela fará parte integrante, podendo ambas constituir um único documento, preparado inclusive por processo eletrônico.

Parágrafo Único – O valor da causa será o da dívida constante da certidão, com os encargos legais.

Art. 8o. O despacho do juiz que deferir a inicial importa em ordem para:

I – a penhora e avaliação de bens;

II – a intimação da penhora ao executado e a sua citação para opor embargos.

Parágrafo único – A citação do executado interrompe a prescrição, retroagindo os seus efeitos à data da propositura da execução.

Art. 9º – O devedor poderá se opor à cobrança da dívida também por ação autônoma, que será distribuída ao juiz da execução ou àquele que para esta seja competente.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

§ 1º – A propositura de qualquer ação relativa ao débito inscrito na dívida ativa não inibe a Fazenda Pública de promover-lhe execução; todavia, se relevantes os fundamentos e diante de manifesto risco de dano de difícil e incerta reparação, ficará suspensa a execução, mediante garantia consistente em:

I – depósito em dinheiro;

II – fiança bancária;

III- caução real de bens próprios ou de terceiros, observados na sua constituição os requisitos para a realização da penhora e considerado o interesse do credor.

§2º – Somente o depósito em dinheiro faz cessar a responsabilidade pela atualização monetária e juros de mora.

§3º – A propositura, pelo contribuinte, de ação judicial importa em renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso acaso interposto.

Art. 10 – Os depósitos judiciais em dinheiro serão obrigatoriamente feitos:

I – na Caixa Econômica Federal, quando relacionados com a execução fiscal proposta pela União, suas autarquias ou fundações de direito público;

II – na instituição financeira indicada pela unidade federativa para recebimento dos seus créditos ou, à sua falta, na Caixa Econômica Federal, quando relacionados com execução fiscal proposta pelo Estado, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias ou fundações de direito público.

§ 1º – Os depósitos de que trata este artigo estão sujeitos à atualização monetária, segundo os índices estabelecidos para os débitos tributários federais.

§ 2º – Após o trânsito em julgado da decisão, o depósito, monetariamente atualizado, será devolvido ao depositante ou entregue à Fazenda Pública, mediante ordem do juízo competente.

§ 3º – A penhora em dinheiro será efetuada mediante depósito na forma deste artigo.

Art. 11- O oficial de justiça, independentemente de mandado judicial, providenciará, mediante apresentação de certidão de inteiro teor do ato de constrição ou de constituição da garantia, a sua averbação no ofício imobiliário ou anotação na instituição própria.

Art. 12 – O executado não poderá recusar o encargo de depositário, salvo autorização judicial.

§ 1º– O juiz, a requerimento da exeqüente, poderá ordenar a remoção do bem penhorado para depósito judicial, particular ou da Fazenda Pública.

§ 2º – O bem penhorado poderá ser substituído por dinheiro a qualquer tempo.

Art. 13 – Na execução fiscal, qualquer intimação ao representante judicial da Fazenda Pública será feita

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

pessoalmente.

Parágrafo único – A intimação de que trata este artigo poderá ser feita mediante vista dos autos, com imediata remessa ao representante judicial da Fazenda Pública, pelo cartório ou secretaria.

Art. 14 – Nos processos de falência, concordata, liquidação, inventário, arrolamento ou concurso de credores, nenhuma alienação será judicialmente autorizada sem a audiência da Fazenda Pública.

Art. 15 – Ouvida a Fazenda Pública, o juiz, na execução fiscal, poderá decretar a prescrição independentemente de requerimento do devedor.

Art 16 – Os tribunais , no âmbito da respectiva jurisdição, poderão disciplinar a prática e a comunicação dos atos processuais por meios eletrônicos.

Art. 17 – Revogam-se a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, o artigo 15, inciso I, da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966 e o artigo 578 da Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).

Art. 18 – Esta lei entrará em vigor 6 (seis) meses após a data de sua publicação, aplicando-se, no que couber, às execuções fiscais em curso.

PROPOSTA II: ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DE ALTERAÇÃO

DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

Art. 1º – O art. 174 da Lei n. 5.172, de 25.10.66, passa a vigorar com acréscimo do seguinte inciso:

“V – pela notificação ao devedor da inscrição em dívida ativa”.

Art. 2º – Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Date Created
02/09/2004

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.