

**OFÍCIO Nº 257/2014-PRESID/ADVOSF**

Brasília, 10 de outubro de 2014.

Excelentíssima Senhora Ministra,

Em atenção à solicitação contida no Ofício nº 33071/2014, de 2 de outubro de 2014, encaminho os documentos anexos e as informações elaboradas pela Advocacia do Senado sobre o alegado na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.165, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB.

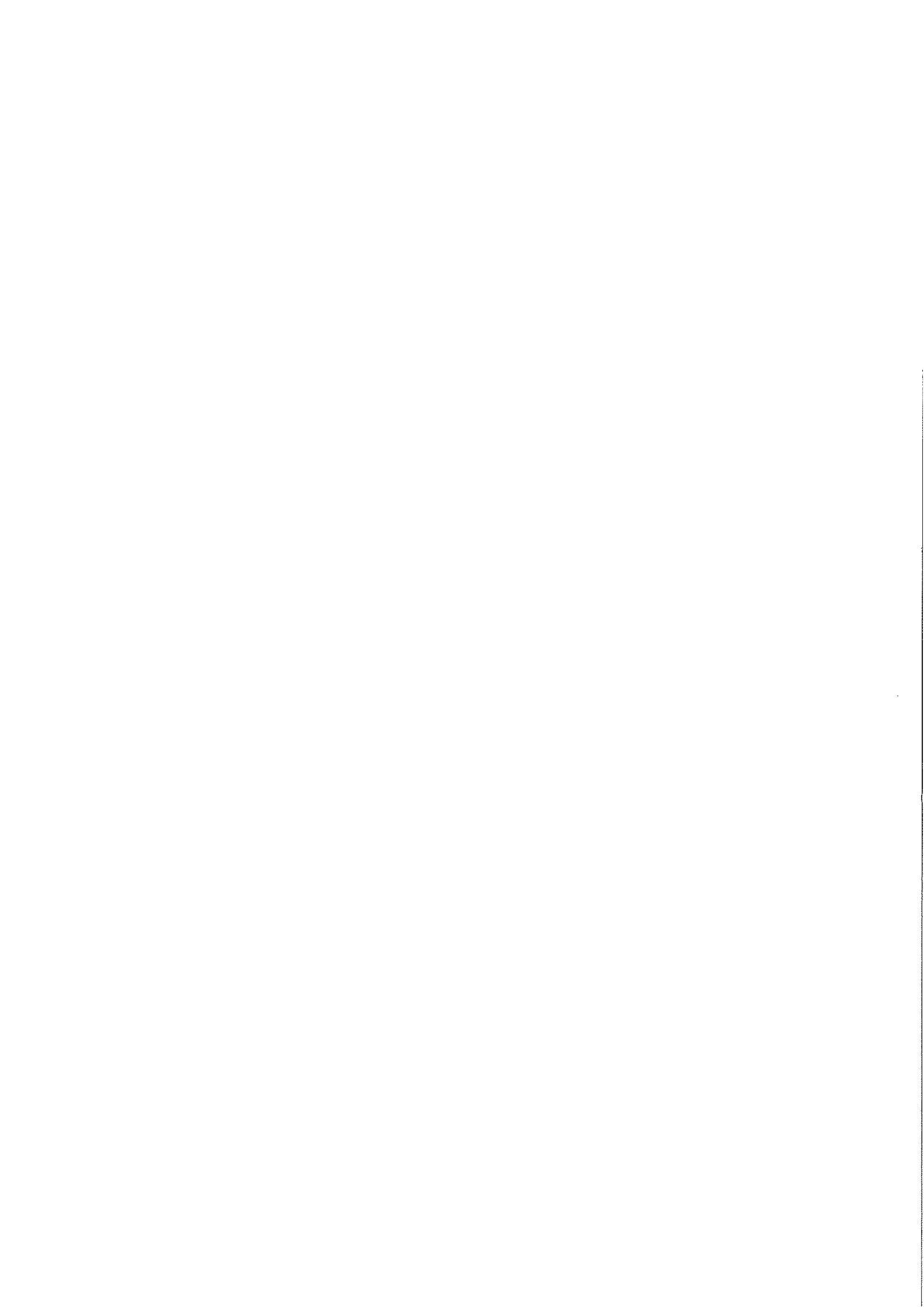
Oportunamente, solicito que as futuras intimações sejam efetuadas em nome dos Advogados do Senado Federal: Dr. Rômulo Gobbi do Amaral (OAB 31.995/DF), Dr. Eduardo Pedroto de A. Magalhães (OAB 42.832/DF) e Dr. Mateus Fernandes Vilela Lima (OAB 36.455/DF).

Atenciosamente,



**Senador RENAN CALHEIROS**  
Presidente do Congresso Nacional

A Sua Excelência a Senhora  
Ministra **CARMEN LÚCIA**  
Supremo Tribunal Federal  
NESTA





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.165**

**REQUERENTE:** CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

**REQUERIDO:** CONGRESSO NACIONAL  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROCESSO SIGAD SENADO FEDERAL Nº 00200.011636/2014-34

O **PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL**,  
por intermédio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do disposto  
na Resolução nº 9 de 1997 e no Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2008,  
vem prestar

**INFORMAÇÕES**

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.165, proposta  
pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, nos  
termos das seguintes razões:



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Trata-se do Ofício nº 33071/2014, de 2 de outubro de 2014, em que o Sra. Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia, solicita informações com vistas a instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.165, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, em face do art. 739-A, do Código de Processo Civil e seus respectivos parágrafos (redação dada pela Lei nº 11.382/06), para que seja julgado procedente o pedido, de forma que seja declarada a inconstitucionalidade da norma sem redução de texto, proibindo-se interpretação que aplique o rito previsto no artigo 739-A às execuções fiscais (Lei nº 6.830/80).

Devido à relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, a relatora adotou o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

O autor da ação aduz que a cobrança judicial do crédito tributário, Dívida Ativa da Fazenda Pública, é regida pela Lei nº 6.830/1980 e, de forma subsidiária, pelo CPC, conforme previsto pela legislação de regência. Segundo a OAB, antes da vigência daquela lei, *“a execução manejada sob o rito do CPC privilegiava sobremaneira os devedores, sendo, por tal razão, incompatível com a necessidade de arrecadação do Estado”*. Assim, a legislação especial teria dado mais agilidade à execução fiscal.

Argumenta, então, que a controvérsia a ser resolvida nesta ação residiria em saber se os dispositivos impugnados seriam aplicáveis às execuções fiscais ou se apenas e tão somente às execuções de natureza civil.



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Sustenta que *“diferentemente do que ocorre com os títulos executivos extrajudiciais de índole privada, em cuja formação tem-se o consentimento do devedor, a certidão de dívida ativa tributária é constituída de forma unilateral pelo credor”*. Assenta que tal diferença *“justifica a supressão do efeito suspensivo na esfera civil, pois só mesmo razões excepcionais podem sustar a cobrança de dívida livremente assumida, e repele-a na seara fiscal, posto que não houve concordância do devedor quanto à dívida em cobrança”*.

Assim, o regime da lei de execução fiscal difere da execução de títulos extrajudiciais, pois regula o procedimento executivo de débitos inscritos na dívida ativa, ou seja, constantes de títulos constituídos de forma unilateral. Restaria, na visão do autor, patente a inaplicabilidade do disposto no art. 739-A do CPC à execução fiscal.

Alega que a suspensão da execução é automática, sendo inaplicáveis os requisitos do art. 739-A, do CPC à execução fiscal, porquanto esta possui regramento próprio que, conforme exegese dos artigos 18, 19, 24 e 32 da LEF, indicam claramente que o procedimento executório deve ser suspenso durante o trâmite da ação de embargos.

Ainda, salienta que o eventual prosseguimento da execução fiscal com atos expropriatórios enquanto pendente a discussão judicial da dívida em sede de embargos à execução fiscal (momento em que deve ser alegada toda a matéria útil à defesa, conforme art. 16 da LEF), importa em manifesta e qualificada violação à Constituição Federal, especialmente no seu art. 5º, LIV, que dispõe sobre o devido processo legal e os princípios de proporcionalidade/razoabilidade. Argui que seria inadmissível à luz da Carta Magna privar o cidadão dos seus bens em



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

execução fiscal para que, após, nos embargos seja discutido judicialmente o mérito da dívida, situação que violaria os princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LF).

Requer a suspensão liminar *“da aplicação do art. 739-A e seus respectivos parágrafos às execuções fiscais”*. E no mérito pede a declaração de *“nulidade parcial sem redução do texto contra a aplicação em concreto da norma extraída do art. 739-A, do CPC, e seus respectivos parágrafos (incluídos no CPC pelo art. 2º da Lei Federal nº 11.382/2006) às execuções fiscais”*.

É o relatório.

Com efeito, insurge-se o autor da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a aplicabilidade do artigo 739-A do CPC e seus parágrafos (que retiram o efeito suspensivo dos embargos como regra e torna-o exceção, sujeita à demonstração dos requisitos autorizadores) também aos embargos à execução fiscal. Registre-se que a questão esta definitivamente decidida pelo STJ sob o rito dos recursos repetitivos, a propósito:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. APLICABILIDADE DO ART. 739-A, §1º, DO CPC ÀS EXECUÇÕES FISCAIS. NECESSIDADE DE GARANTIA DA EXECUÇÃO E ANÁLISE DO JUIZ A RESPEITO DA RELEVÂNCIA DA ARGUMENTAÇÃO (FUMUS BONI JURIS) E DA OCORRÊNCIA DE GRAVE DANO DE DIFÍCIL OU INCERTA REPARAÇÃO (PERICULUM IN MORA) PARA A CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AOS EMBARGOS DO DEVEDOR OPOSTOS EM EXECUÇÃO FISCAL.

1. A previsão no ordenamento jurídico pátrio da regra geral de atribuição de efeito suspensivo aos embargos do devedor somente ocorreu com o advento da Lei n. 8.953, de 13, de



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

dezembro de 1994, que promoveu a reforma do Processo de Execução do Código de Processo Civil de 1973 (Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - CPC/73), nele incluindo o §1º do art. 739, e o inciso I do art. 791.

2. Antes dessa reforma, e inclusive na vigência do Decreto-lei n. 960, de 17 de dezembro de 1938, que disciplinava a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional, e do Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-lei n. 1.608/39), nenhuma lei previa expressamente a atribuição, em regra, de efeitos suspensivos aos embargos do devedor, somente admitindo-os excepcionalmente. Em razão disso, o efeito suspensivo derivava de construção doutrinária que, posteriormente, quando suficientemente amadurecida, culminou no projeto que foi convertido na citada Lei n. 8.953/94, conforme o evidencia sua Exposição de Motivos - Mensagem n. 237, de 7 de maio de 1993, DOU de 12.04.1994, Seção II, p. 1696.

3. Sendo assim, resta evidente o equívoco da premissa de que a LEF e a Lei n. 8.212/91 adotaram a postura suspensiva dos embargos do devedor antes mesmo de essa postura ter sido adotada expressamente pelo próprio CPC/73, com o advento da Lei n. 8.953/94, fazendo tábula rasa da história legislativa.

4. Desta feita, à luz de uma interpretação histórica e dos princípios que nortearam as várias reformas nos feitos executivos da Fazenda Pública e no próprio Código de Processo Civil de 1973, mormente a eficácia material do feito executivo a primazia do crédito público sobre o privado e a especialidade das execuções fiscais, é ilógico concluir que a Lei n. 6.830 de 22 de setembro de 1980 - Lei de Execuções Fiscais - LEF e o art. 53, §4º da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, foram em algum momento ou são incompatíveis com a ausência de efeito suspensivo aos embargos do devedor. Isto porque quanto ao regime dos embargos do devedor invocavam - com derrogações específicas sempre no sentido de dar maiores garantias ao crédito público - a aplicação subsidiária do disposto no CPC/73 que tinha redação dúbia a respeito, admitindo diversas interpretações doutrinárias.

5. Desse modo, tanto a Lei n. 6.830/80 - LEF quanto o art. 53, §4º da Lei n. 8.212/91 não fizeram a opção por um ou outro regime, isto é, são compatíveis com a atribuição de efeito suspensivo ou não aos embargos do devedor. Por essa razão, não se incompatibilizam com o art. 739-A do CPC/73 (introduzido pela Lei 11.382/2006) que condiciona a atribuição de efeitos suspensivos aos embargos do devedor ao cumprimento de três requisitos: apresentação de garantia; verificação pelo juiz da relevância da



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

fundamentação (fumus boni juris) e perigo de dano irreparável ou de difícil reparação (periculum in mora).

6. Em atenção ao princípio da especialidade da LEF, mantido com a reforma do CPC/73, a nova redação do art. 736, do CPC dada pela Lei n. 11.382/2006 - artigo que dispensa a garantia como condicionante dos embargos - não se aplica às execuções fiscais diante da presença de dispositivo específico, qual seja o art. 16, §1º da Lei n. 6.830/80, que exige expressamente a garantia para a apresentação dos embargos à execução fiscal.

7. Muito embora por fundamentos variados - ora fazendo uso da interpretação sistemática da LEF e do CPC/73, ora trilhando o inovador caminho da teoria do "Diálogo das Fontes", ora utilizando-se de interpretação histórica dos dispositivos (o que se faz agora) - essa conclusão tem sido alcançada pela jurisprudência predominante, conforme ressoam os seguintes precedentes de ambas as Turmas deste Superior Tribunal de Justiça. Pela Primeira Turma: AgRg no Ag 1381229 / PR, Primeira Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 15.12.2011; AgRg no REsp 1.225.406 / PR, Primeira Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, julgado em 15.02.2011; AgRg no REsp 1.150.534 / MG, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 16.11.2010; AgRg no Ag 1.337.891 / SC, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 16.11.2010; AgRg no REsp 1.103.465 / RS, Primeira Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 07.05.2009. Pela Segunda Turma: AgRg nos EDcl no Ag n. 1.389.866/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 21.9.2011; REsp, n. 1.195.977/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 17/08/2010; AgRg no Ag n. 1.180.395/AL, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 26.2.2010; REsp, n. 1.127.353/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 20.11.2009; REsp, 1.024.128/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 19.12.2008.

8. Superada a linha jurisprudencial em sentido contrário inaugurada pelo REsp. n. 1.178.883 - MG, Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 20.10.2011 e seguida pelo AgRg no REsp 1.283.416 / AL, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 02.02.2012; e pelo REsp 1.291.923 / PR, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 01.12.2011.

9. Recurso especial provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C, do CPC, e da Resolução STJ n. 8/2008.

(REsp 1272827/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/05/2013, DJe 31/05/2013)





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Dessa forma, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que por força do artigo 1º da LEF, que prevê a aplicação subsidiária do CPC aos casos por ela regulados, os novos dispositivos do CPC deveriam incidir também nas execuções fiscais, porquanto não colidiriam com a Lei nº 6.830/80.

Cinge-se a controvérsia, portanto, à definição sobre a aplicabilidade do art. 739-A e §§, do CPC, alterados pela Lei 11.382/06, às execuções propostas pela Fazenda, disciplinadas pela Lei 6.830/80. Ora, não há aqui, portanto, qualquer questão constitucional a ser dirimida, uma vez que a controvérsia se encontra exclusivamente no âmbito de uniformização de normas federais e aplicação de princípios legais de interpretação, tais quais os da especialidade e da subsidiariedade.

Corroborando com este entendimento o Supremo Tribunal Federal, que ao apreciar a ocorrência, ou não, de controvérsia impregnada de transcendência, observando o procedimento a que se refere à Lei nº 11.418/2006, entendeu destituída de repercussão geral a questão constitucional suscitada no RE 626.468-RG/RS, Rel. Min. ELLEN GRACIE, fazendo-o em acórdão assim ementado:

**“EXECUÇÃO FISCAL. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AOS EMBARGOS DO DEVEDOR. APLICAÇÃO DO ART. 739-A DO CPC. APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL TENDO EM VISTA TRATAR-SE DE DIVERGÊNCIA SOLUCIONÁVEL PELA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL..”**



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Com efeito, a controvérsia a ser dirimida mediante controle concentrado de constitucionalidade revela interpretação de normas estritamente legais, não ensejando o acesso ao Supremo. A alegação de ofensa à Carta da República formulada pela OAB guinda a esta Corte ação que não se coaduna às hipóteses estipuladas no artigo 102 da Constituição Federal.

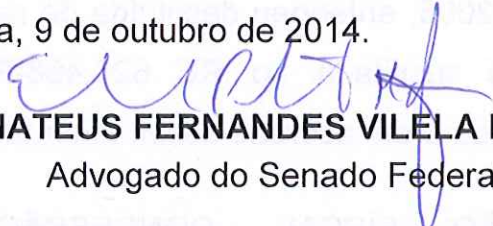
Com efeito, em síntese, é incabível taxar a lei ora impugnada de inconstitucional por se tratar de matéria estritamente legal e sem repercussão constitucional. Assim, carecendo a ação de interesse de agir, forçosa a extinção do feito sem resolução de mérito, com fulcro no art. 267, inciso VI, do CPC.

Ante o exposto, considerando toda a argumentação acima aduzida, entende-se que a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.156 não deve ser conhecida.

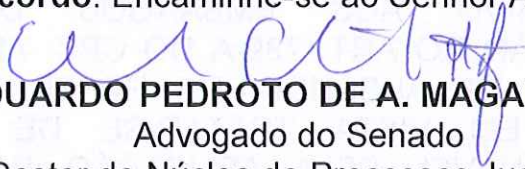
É a informação.

Brasília, 9 de outubro de 2014.

Eduardo Pedoto de A. Magalhães  
Advogado do Senado Federal  
NPJUD

  
**MATEUS FERNANDES VILELA LIMA**  
Advogado do Senado Federal

**De acordo.** Encaminhe-se ao Senhor Advogado-Geral.

  
**EDUARDO PEDROTO DE A. MAGALHÃES**  
Advogado do Senado  
Gestor do Núcleo de Processos Judiciais

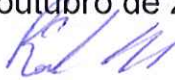
**Aprovo.** Encaminhe-se ao Senhor Presidente do Senado Federal como sugestão destinada ao atendimento da solicitação contida



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

no Ofício nº 33071/2014, de 2 de outubro de 2014, com vistas a instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.165, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB.

Brasília, 9 de outubro de 2014.

  
**RÔMULO GOBBI DO AMARAL**  
Advogado-Geral

