

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 24, de 2014, do Senador RICARDO FERRAÇO, que *altera a Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980) para conceder ao executado e à Fazenda Pública o direito de impugnar a avaliação do bem penhorado, ainda que esta tenha sido realizada por oficial de justiça.*

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

RELATOR “AD HOC”: Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 24, de 2014, de autoria do Senador RICARDO FERRAÇO, é composto por dois artigos. O primeiro altera a redação do § 1º do art. 13 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, Lei de Execução Fiscal (LEF), para possibilitar a realização de nova avaliação de bens penhorados, mesmo que a primeira avaliação tenha sido efetuada por oficial de justiça.

O segundo artigo trata apenas da vigência da norma ao dispor que entrará em vigor na data da publicação da lei.

Na justificação, o autor do PLS afirma que a proposição faz parte de um conjunto de projetos de lei apresentados com o objetivo de incorporar na legislação diversas orientações jurisprudenciais emanadas dos tribunais superiores e do Supremo Tribunal Federal.

Entre os escopos do autor, estão a atribuição de celeridade às demandas do cidadão e a segurança jurídica por meio da incorporação na legislação dos entendimentos dos aludidos tribunais. Com isso, o jurisdicionado não precisaria aguardar que o processo chegasse às instâncias superiores para ter seu direito atendido.

Especificamente quanto ao texto do PLS nº 24, de 2014, o autor destaca que a proposição está alinhada com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que permitiria nova avaliação dos bens penhorados, ainda que a primeira avaliação tivesse sido realizada por oficial de justiça.

Segundo o autor, embora se trate de jurisprudência do STJ, alguns tribunais estariam decidindo de modo contrário, de modo a impedir a reavaliação em questão, o que configuraria restrição inexistente na lei.

O autor conclui que o projeto objetiva afastar interpretação que prejudicaria os executados e a Fazenda Pública, pois o processo acabaria no STJ após anos, sem a satisfação do crédito.

A matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa. No âmbito da CAE, o Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA apresentou relatório favorável ao projeto, mas não apreciado. Como se verifica da análise a seguir, aproveitamos os argumentos apresentados pelo referido Senador e efetuamos menção às disposições do novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

É de registrar que não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Concernente à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar sobre direito processual, conforme previsto no inciso I do art. 22 da Constituição da República.

Nota-se que a matéria não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da Constituição). Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei

ordinária revela-se adequada, pois a matéria não está reservada à lei complementar.

No que se refere à técnica legislativa, foram feitos ajustes no texto do PLS por meio de emenda proposta ao final, como será verificado adiante.

O PLS nº 24, de 2014, parte da premissa correta de que é preciso deixar expresso na LEF a possibilidade de nova avaliação dos bens penhorados, mesmo quando a primeira tiver sido efetivada por oficial de justiça.

A avaliação realizada por oficial de justiça não implica inexistência de equívocos. É possível que um laudo de avaliação, embora elaborado por profissional competente, não esteja correto. Diante dessa possibilidade, o conteúdo do projeto mostra-se pertinente.

Em decorrência de tal possibilidade, surgiram precedentes de que é cabível nova avaliação dos bens penhorados, ainda que a primeira tenha sido feita por oficial de justiça. Em outras palavras, reconheceu-se a aplicação do art. 13, § 1º, da LEF nesta situação. Para melhor compreensão, vale conferir a redação, em vigor, do referido dispositivo legal:

Art. 13 - O termo ou auto de penhora conterá, também, a avaliação dos bens penhorados, efetuada por quem o lavrar.

§ 1º - **Impugnada a avaliação**, pelo executado, ou pela Fazenda Pública, antes de publicado o edital de leilão, **o Juiz**, ouvida a outra parte, **nomeará avaliador oficial** para proceder a **nova avaliação** dos bens penhorados. (Sem grifos no original)

Como se pode observar, **a literalidade** do § 1º do art. 13 **permite discussão** sobre o **cabimento de nova avaliação**, se a primeira tiver sido efetuada por um oficial de justiça. Isso porque o oficial de justiça, por força do inciso V do art. 143 do Código de Processo Civil (CPC), recebeu a incumbência oficial de efetuar avaliações. As atribuições do aludido auxiliar da justiça são as seguintes, consoante estabelece o CPC:

Art. 143. **Incumbe ao oficial de justiça:**

I - fazer pessoalmente as citações, prisões, penhoras, arrestos e mais diligências próprias do seu ofício, certificando no mandado o ocorrido, com menção de lugar, dia e hora. A diligência, sempre que possível, realizar-se-á na presença de duas testemunhas;

II - executar as ordens do juiz a que estiver subordinado;

III - entregar, em cartório, o mandado, logo depois de cumprido;

IV - estar presente às audiências e coadjuvar o juiz na manutenção da ordem.

V - **efetuar avaliações**. (Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006). (Sem grifos no original)

O novo Código de Processo Civil mantém, na mesma linha do Código em vigor, a atribuição do oficial de justiça para, quando for o caso, efetuar avaliações, conforme prevê o inciso V do art. 154 do referido diploma legal.

No tocante à LEF, cabe destacar que o § 1º de seu art. 13, conforme redação transcrita, determina a nomeação de avaliador oficial para nova avaliação dos bens penhorados. Assim, se a primeira avaliação foi feita por oficial de justiça, **avaliador oficial por força da lei**, qual o motivo para designar nova avaliação? Poder-se-ia sustentar que, se já houve avaliação por avaliador oficial (um oficial de justiça, por exemplo), nova avaliação por profissional com a mesma competência não seria necessária.

Essa não é a interpretação, conforme relatado, que prevalece no âmbito do STJ, tribunal responsável pela uniformização da jurisprudência relativa à aplicação do direito federal. A referida Corte entende que é possível impugnar avaliação feita por oficial de justiça e que, nesta hipótese, poderá ser designada nova avaliação a ser realizada por avaliador oficial. Vale conferir o seguinte precedente do STJ citado na justificação do projeto de lei:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. **AVALIAÇÃO DE IMÓVEL PENHORADO REALIZADA POR OFICIAL DE JUSTIÇA**. IMPUGNAÇÃO. NECESSIDADE DE NOMEAÇÃO DE AVALIADOR. ART. 13 DA LEI N. 6.830/80. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. 1. De acordo com o art. 13, § 1º, da Lei de Execuções Fiscais, "impugnada a avaliação, pelo executado, ou pela Fazenda Pública, antes de publicado o leilão, o juiz, ouvida a outra parte, nomeará avaliador oficial para proceder a nova avaliação". 2. Nos termos da **jurisprudência pacífica** das Turmas especializadas em direito público deste Tribunal, **o art. 13, § 1º, da Lei de Execuções Fiscais** deve ser **aplicado ainda quando a avaliação tenha sido efetuada por oficial de justiça**. Precedentes citados: REsp 1.213.013/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 19.11.2010; REsp 1.026.850/RS, Rel.

Ministra Eliana Calmon, DJe de 2.4.2009; REsp 737.692/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 6.3.2006; AgRg no REsp 223.048/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 14.8.2000; REsp 130.914/SP, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 10.11.1997. 3. Recurso especial provido para determinar ao juízo a quo que proceda à nomeação de um avaliador oficial capacitado para avaliar o imóvel penhorado. (REsp 1352055 / SC. RECURSO ESPECIAL 2012/0231867-3. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. DJe 12/12/2012. Sem grifos no original)

Razão assiste ao STJ no tocante ao entendimento em questão. Como dito, o laudo de avaliação, embora efetuado por oficial de justiça – avaliador oficial, conforme prevê o CPC –, pode conter equívocos. Não por outra razão a Lei nº 11.382, de 6 de dezembro de 2006, alterou o CPC para permitir expressamente nova avaliação dos bens penhorados (art. 683 do CPC).

Cabe deixar claro que, pela lógica estabelecida pelo CPC, a primeira avaliação, via de regra, é feita por oficial de justiça. Mesmo assim, nova avaliação é permitida, consoante estabelece o mesmo diploma nos seguintes dispositivos:

Art. 680. **A avaliação será feita pelo oficial de justiça** (art. 652), ressalvada a aceitação do valor estimado pelo executado (art. 668, parágrafo único, inciso V); caso sejam necessários conhecimentos especializados, o juiz nomeará avaliador, fixando-lhe prazo não superior a 10 (dez) dias para entrega do laudo. (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

(...)

Art. 683. **É admitida nova avaliação quando:** (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

I - qualquer das partes argüir, fundamentadamente, a **ocorrência de erro na avaliação ou dolo do avaliador**; (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

II - se verificar, **posteriormente à avaliação**, que houve **majoração ou diminuição no valor do bem**; ou (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

III - houver **fundada dúvida sobre o valor atribuído ao bem** (art. 668, parágrafo único, inciso V). (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006). (Sem grifos no original)

Prestigia-se, assim, o contraditório, pois a parte prejudicada pela avaliação, ainda que feita por oficial de justiça, pode requerer nova

avaliação dos bens penhorados. O novo Código de Processo Civil segue a mesma linha, consoante se verifica das disposições de seu art. 873.

De acordo com as regras em vigor, **não se admite pedido** de nova avaliação desprovido de fundamento. A **parte** deverá arguir uma das hipóteses previstas no art. 683 do CPC e, portanto, fundamentar o pedido, de modo a demonstrar a ocorrência de a) erro na avaliação ou dolo do avaliador; b) majoração ou diminuição no valor do bem posteriormente à avaliação; ou c) fundada dúvida sobre o valor atribuído ao bem. Em suma, **não há prerrogativa genérica de uma segunda avaliação**, mas apenas se houver fundamento para tanto.

A lógica do CPC parece ser a melhor. Por isso, propõe-se emenda ao PLS nº 24, de 2014, a fim de que a LEF contenha dispositivo semelhante ao regramento geral do direito processual civil.

Com a aprovação do PLS em questão sem a mencionada emenda, a LEF conterá autorização genérica para que o exequente ou o executado apresentem impugnação à avaliação dos bens penhorados desprovida de fundamento. Na verdade, essa possibilidade **favorecerá o executado que queira protelar a execução fiscal**, pois poderá postergar a expropriação de bens ao apresentar a impugnação apenas para que seja feita nova avaliação.

O processo de execução fiscal é conhecidamente meio dispendioso e moroso para recuperação do crédito público. A criação de mecanismo que permita ao executado protelar a execução fiscal deve ser evitada, sob pena de contribuir para que o processo seja ainda mais ineficiente.

Por isso, a previsão constante na nova redação que se pretende atribuir ao § 1º do art. 13 da LEF deve ser acompanhada de mecanismo que tenha por objetivo impedir o uso abusivo da impugnação à avaliação dos bens penhorados. O caminho é estabelecer hipóteses em que a avaliação possa ser impugnada, a fim de que o Juiz indefira, de plano, impugnações apresentadas sem fundamento legal ou que sejam meramente protelatórias.

A apresentação de impugnação sem fundamento nas hipóteses previstas no CPC autoriza o juiz a aplicar pena de litigância de má-fé. Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero assim lecionam:

2. Hipótese. O pedido de nova avaliação deve ser um pedido sério – tem de se arguir “fundamentadamente” erro na avaliação ou dolo do avaliador; tem de existir “fundada dúvida” sobre o valor atribuído ao bem pelo executado. A prova documental, por exemplo, autoriza supor que se trata de pedido sério de nova avaliação. Sendo o caso, a alegação de oscilação no valor do bem já deve vir comprovada pelos indicativos financeiros que autorizam a assertiva da parte. A parte que postula nova avaliação sem fundamento consistente opõe resistência injustificada ao andamento do processo e deve ser penalizada como litigante de má-fé (art. 17, IV, CPC). (Código de processo civil comentado artigo por artigo. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. P. 672)

A inexistência na LEF de hipóteses em que se pode postular nova avaliação dos bens penhorados pode tornar o crédito público, cobrado por meio de execução fiscal, menos protegido que o crédito dos particulares, cobrado mediante processo de execução previsto no CPC. Estará o crédito público sujeito a artifício protelatório do devedor, que poderá apresentar impugnação desprovida de fundamento, diferentemente das execuções cujo objeto seja crédito de natureza privada.

Desse modo, para que seja protegida a cobrança do crédito público, é importante prever na LEF as hipóteses em que a impugnação possa ser apresentada. Não se desconhece que a própria LEF, em seu art. 1º, estabelece a aplicação subsidiária do CPC. Entretanto, podem surgir interpretações de que a LEF não seria omissa quanto ao tratamento da impugnação, o que afastaria a aplicação subsidiária do referido Código. Assim, indica-se a aprovação da emenda proposta.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 24, de 2014, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 - CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 24, de 2014, a seguinte redação:

“**Art 1º** O art. 13 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal), passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 13.**’

§ 1º Impugnada a avaliação, pelo executado, ou pela Fazenda Pública, antes de publicado o edital de leilão, o Juiz, ouvida a outra parte e observado o § 4º deste artigo, nomeará avaliador oficial para proceder à nova avaliação dos bens penhorados, independentemente de a primeira avaliação ter sido efetuada por oficial de justiça.

.....
§ 4º A nova avaliação a que se refere o § 1º deste artigo apenas será determinada pelo Juiz quando:

I - qualquer das partes arguirm, fundamentadamente, a ocorrência de erro na avaliação ou dolo do avaliador;

II - se verificar, posteriormente à avaliação, que houve majoração ou diminuição no valor do bem; ou;

III – o juiz tiver fundada dúvida sobre o valor atribuído ao bem na primeira avaliação.

§ 5º Na hipótese do inciso III do § 4º deste artigo, a nova avaliação:

I – destina-se a corrigir eventual omissão ou inexatidão dos resultados da primeira avaliação; e

II – não substitui a primeira, cabendo ao juiz apreciar o valor de uma e de outra. ' (NR)''

Sala da Comissão, 11 de agosto de 2015.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador ANTONIO CARLOS VALADARES, Relator

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO, Relator “ad hoc”