



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

MARA RUBIA BRAGA

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL

**CAMPINA GRANDE
2016**

MARA RUBIA BRAGA

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de Graduação da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Jurídica.

Orientadora: Profa. Me. Elis Formiga Lucena.

**CAMPINA GRANDE
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

B813d Braga, Mara Rubia
Desjudicialização da execução fiscal [manuscrito] / Mara
Rubia Braga. - 2016.
29 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2016.
"Orientação: Profa. Me. Elis Formiga Lucena, Departamento
de Direito".

1. Execução fiscal. 2. Desjudicialização. 3. Inafastabilidade
da jurisdição. I. Título.

21. ed. CDD 343.03

MARA RUBIA BRAGA

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de Graduação da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Jurídica.

Aprovada em: 13 / 10 / 2016.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Me. Elis Formiga Lucena (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Alexandre H. Salema Ferreira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Jubevan Caldas de Sousa
Instituto Federal da Paraíba (IFPB)

À minha família pelo amor e dedicação, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, seu Pedro e dona Ivoneide, pelo esforço e carinho.

Ao meu irmão, Mauro, pelo companheirismo, alegria, força e apoio de sempre.

À minha orientadora, professora Elis Formiga Lucena, pela disposição de me auxiliar no desenvolvimento desse trabalho.

Aos professores Alexandre Henrique Salema Ferreira e Jubevan Caldas de Sousa, pela disponibilidade de comporem a banca examinadora.

Aos meus professores do Curso de Direito.

Aos funcionários da UEPB, pela presteza e atendimento quando me foi necessário.

Aos meus amigos, os quais não cito nomes para não correr o risco de esquecer algum, sendo que todos são muito importantes à sua maneira.

Aos colegas de classe, em especial a João Eudivan, pelos momentos de amizade, apoio e boas risadas.

“nem tudo o que enfrentamos pode ser mudado. Mas nada pode ser mudado enquanto não for enfrentado.” (James Baldwin).

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|--|-----------|
| | INTRODUÇÃO | 07 |
| 1. | 1. LEF – LEI DE EXECUÇÃO FISCAL Nº 6.830/80 | 09 |
| 1.1 | SURGIMENTO DO DIPLOMA LEGAL | 09 |
| 1.2 | CONSTITUIÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO – CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA | 10 |
| 1.3 | PROCEDIMENTOS EXECUTIVOS DA LEF | 11 |
| 2. | EXECUÇÃO FISCAL – OS NÚMEROS DO JUDICIÁRIO | 12 |
| 2.1 | MOROSIDADE DO PROCESSO EXECUTIVO | 12 |
| 2.2 | RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS DE ROTINA NA EXECUÇÃO FISCAL | 13 |
| 2.3 | CÁLCULO DO TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DO EXECUTIVO FISCAL | 15 |
| 2.4 | ACERVO E TAXA DE CONGESTIONAMENTO DOS EXECUTIVOS FISCAIS | 15 |
| 3. | DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL | 16 |
| 3.1 | ALTERNATIVA DE PROCESSAMENTO DE EXECUTIVOS FISCAIS.... | 16 |
| 3.2 | PROJETO DE LEI 5080/2009 | 17 |
| 3.3 | PROJETO DE LEI Nº 2412/2007..... | 19 |
| 3.4 | ABORDAGEM ANALÍTICA DOS PROJETOS DE LEI 5080/2009 E 2412/2007 | 21 |
| 3.5 | PRESERVAÇÃO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS: DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO | 23 |
| 3.5.1 | DEVIDO PROCESSO LEGAL..... | 23 |
| 3.5.2 | AMPLA DEFESA E INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO | 24 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 26 |
| | REFERÊNCIAS | 29 |

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL

Mara Rubia Braga*

RESUMO

O objetivo desse estudo é explanar uma alternativa que venha a aprimorar o procedimento de cobrança de créditos inscritos em dívida ativa, atentando para a possibilidade de desjudicializar a execução fiscal, retirando o processo da competência do Judiciário e, transferindo-o para o poder executivo, transformando-o em procedimento administrativo. O intuito dessa mudança é dar celeridade ao procedimento de cobrança dos créditos da Fazenda Pública, e, descongestionar o Poder Judiciário, retirando dele a atribuição de atividade que não tem, necessariamente, natureza jurisdicional. Será feita uma abordagem acerca da lei nº 6830/80, lei de execução fiscal, do procedimento judicial, do número de processos, tempo de duração e andamento destes, além dos resultados do atual procedimento na recuperação dos créditos fazendários. A apresentação da alternativa de desjudicialização da execução fiscal será feita por meio da exposição dos projetos de lei nº 2412/2007 e 5080/2009, que tramitam na Câmara dos Deputados. Haverá discussão acerca da preservação das garantias constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e inafastabilidade da jurisdição nos projetos de lei referidos. Constatou-se, por fim, a relevância da desjudicialização da execução fiscal para a celeridade do processo de cobrança dos créditos fazendários, assim como, para o desafogamento do Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Desjudicialização. Execução fiscal. Inafastabilidade da jurisdição.

INTRODUÇÃO

Estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, denominado “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal” (IPEA, 2011), em conjunto com relatório publicado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, intitulado “Justiça em Números” (CNJ, 2015), vêm demonstrar a atual situação do processo de execução fiscal, detalhando tempo de duração, custo, resultado da arrecadação, dentre outros dados.

Os resultados chamam atenção para a ineficácia dos atuais métodos de cobrança utilizados para a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa pela Fazenda Pública, o que se dá por meio de ação de execução fiscal, hoje regida pela lei nº 6.830/80 – Lei de Execução Fiscal.

A referida lei entrou em vigor em 1980, ou seja, há quase quatro décadas atrás, quando o contexto social e as medidas de cobrança eram outras, e, a quantidade de créditos

* Aluna do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba.
Email: mararubia2005@hotmail.com

fazendários a serem perseguidos era consideravelmente menor do que o número dos dias atuais. Assim sendo, há uma defasagem legislativa no que se refere à regulamentação do processo de cobrança dos créditos fazendários.

É necessário que haja uma atualização no procedimento de cobrança, dotando-o de ferramentas que permitam melhor desempenho do processo executivo, propiciando resultados mais satisfatórios diante do grande número de débitos inscritos em dívida ativa atualmente.

De acordo com os dados veiculados pelo Conselho Nacional de Justiça no último relatório “Justiça em Números” (CNJ, 2015), em torno de 51% dos processos em tramitação no Judiciário são de execuções, sendo que, destas, cerca de 75% trata-se de execuções fiscais. Assim sendo, aproximadamente 40% dos processos em tramitação no Judiciário são execuções fiscais.

Nesse contexto, o Estado é o principal agente responsável pelo asoerramento do Poder Judiciário, uma vez que a execução fiscal consiste em ação de cobrança judicial de débitos inscritos pela Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal.

Ainda mais preocupante do que o número dessas ações e fator também responsável por percentual tão elevado, é o tempo em que as mesmas ficam tramitando no Judiciário, em grande parte sem que tenha havido qualquer diligência frutífera na localização de bens, ou sequer tenha sido localizado o devedor.

Resta claro que a execução fiscal, da forma que está sendo processada nos dias atuais, não atende de forma eficaz ao que se propõe, uma vez que não está sendo via de recuperação eficaz dos créditos da Fazenda Pública, além de constituir fator de atraso na prestação da atividade jurisdicional como um todo, tendo em vista o grande volume de processos que congestionam o andamento das demais ações.

Diante desse contexto é emergente a discussão de ideias no intuito de reformar o quadro atual, buscando ferramentas que agilizem o processo de execução fiscal, tornando-o mais célere e, conseqüentemente, trazendo resultados melhores quanto à recuperação dos créditos do exequente, além do desafogamento do Poder Judiciário.

O objetivo do presente trabalho é explanar uma das propostas atualmente discutidas no que se refere à otimização do processo de cobrança dos créditos fazendários, denominada “desjudicialização da execução fiscal”, a qual consiste na transferência para o Poder Executivo dos atos referentes à execução em comento, transformando-a em processo de natureza administrativa.

Serão feitas breves considerações acerca da lei 6.830/80, da representatividade da execução fiscal no Judiciário brasileiro nos dias atuais, para então, expor as ideias dispostas

nos projetos de lei nº 2412/2007 e 5080/2009 que tramitam na Câmara dos Deputados, os quais dispõem acerca da alteração da natureza dos atos executórios fiscais, tendendo a torná-los administrativos.

Aqui pretendemos demonstrar que a alteração da competência para o processamento da ação de execução fiscal, desjudicializando-a nos termos propostos nos projetos de lei nº 2412/2007 ou 5080/2009, propiciará a obtenção de melhores resultados na arrecadação, tempo de duração do processo mais razoável, diminuição de medidas desnecessárias e ineficazes como é o ajuizamento de algumas execuções fiscais atuais, assim como o desafogamento do Poder Judiciário.

Para fins de realização do presente trabalho será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, por meio de levantamento de dados, consulta à legislação, livros de doutrina nacional, artigos especializados, inclusive os localizados em sítios na internet.

1. LEF – LEI DE EXECUÇÃO FISCAL Nº 6.830/80.

1.1 SURGIMENTO DO DIPLOMA LEGAL

Desde 1938 foi estabelecido um diploma legal específico para regular o procedimento da execução de créditos da Fazenda Pública, o Decreto Lei 960, de 17.12.1938, que dispunha sobre a cobrança judicial da dívida pública.

Com a promulgação do código de processo civil de 1973, Lei 5.869 de 11.01.1973, o Decreto Lei 960/1938 foi revogado, e a cobrança judicial da dívida pública passou a ser regida pelas normas do processo de execução em geral do novo código de processo.

Ao observar as particularidades existentes no crédito tributário especificamente, o legislador constatou a existência de diferenças e acabou por optar pelo retorno de um processo de execução que regulasse a cobrança dos créditos fazendários de forma específica. Nesse sentido, editou a Lei 6.830, de 22.09.1980, atual legislação que rege o processo de execução judicial da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias, o que se dá por meio de ação de execução fiscal.

A evolução do processo de execução fiscal pode ser assim resumida:

O processo de execução, para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, era regulado pelo Decreto-lei nº 960, de 17.12.38, revogado mais tarde pelo Código de Processo Civil, promulgado pela Lei nº 5.869, de 11.01.73, o qual incluiu a ação de

execução fiscal na sistemática do processo de execução (arts. 566 e 795). Hoje, o diploma legal que rege o processo de cobrança judicial da dívida ativa é a Lei nº 6.830, de 22.09.80, em vigor desde 24.12.80. Sua aprovação, agora em texto autônomo não mais ligado ao Código de Processo Civil teve por objetivos os seguintes: simplificar o processo de execução judicial da dívida ativa; descongestionar as vias judiciais; e assegurar rapidez na realização da receita pública. (Moraes apud BORBA e ROSÁRIO, 2015, p.7)

Conforme pode se concluir da transcrição acima, com a edição da Lei 6.830/80 o legislador buscou implementar medidas que agilizassem o processo, simplificando-o com o intuito de torna-lo mais célere, viabilizando mais efetividade na recuperação do crédito da Fazenda Pública.

A atenção dispensada na retomada do crédito supracitado é decorrente da importância do mesmo para o devido funcionamento de todas as atividades essenciais à coletividade, como os direitos fundamentais, uma vez que a arrecadação tributária é a principal fonte de custeio do Estado.

Em razão disso é que foram atribuídas características específicas aos créditos inscritos em dívida ativa pela Fazenda Pública, os quais gozam de presunção de certeza, liquidez e exigibilidade. Características essas resultantes de um título executivo constituído por meio de um procedimento administrativo conduzido por agentes públicos qualificados, conforme explanaremos sinteticamente.

1.2 CONSTITUIÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO – CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA

O Código Tributário Nacional disciplina todo o procedimento de constituição do crédito tributário, desde a verificação do fato gerador – nascimento da obrigação tributária –, até a constituição do crédito em comento, o qual se materializa por meio do lançamento – ato que declara formalmente a ocorrência do fato gerador, identificando o sujeito passivo, a base de cálculo, as alíquotas aplicáveis, dentre outros elementos, conforme se verifica no texto que se segue:

Ocorrido o fato gerador, é necessário definir com precisão o montante do tributo ou penalidade, o devedor e o prazo para pagamento, de forma a conferir exigibilidade à obrigação. Daí a exigência de um procedimento oficial consistente em declarar formalmente a ocorrência do fato gerador, definir os elementos materiais da obrigação surgida (alíquota e base de cálculo), calcular o montante devido, identificar o respectivo sujeito passivo, com o fito de possibilitar que contra este seja feita a cobrança do tributo ou da penalidade pecuniária. Todo esse procedimento é legalmente denominado de lançamento, conforme se pode extrair do art. 142 do CTN (ALEXANDRE, 2016, p. 368)

Após lançado o crédito a autoridade administrativa faz a devida notificação do sujeito passivo, dando a este a possibilidade de efetuar o pagamento, reconhecendo o débito, ou oferecer impugnação, demonstrando sua discordância sobre o crédito discutido.

Não havendo manifestação do sujeito passivo ou, não sendo acolhida a defesa apresentada pelo mesmo, a autoridade administrativa envia o crédito constituído e devidamente lançado para o órgão competente para inscrevê-lo.

Os procuradores ou advogados da Fazenda Pública farão a apreciação da parte formal do lançamento e, em seguida, procedem à inscrição do crédito, extraindo a Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial que irá subsidiar o ajuizamento de ação de execução fiscal, na qual se dará a imediata execução do título constituído, uma vez que revestido de presunção de certeza, liquidez e exigibilidade.

Conforme descrito acima, para que seja feita a inscrição em dívida ativa dos créditos devidos à Fazenda Pública, é necessário todo um procedimento realizado pela administração, no qual o devedor é cientificado, tendo a oportunidade de questionar administrativamente o referido débito. Somente no caso de, mesmo depois de ciente, o devedor não conseguir refutar a existência do débito nem efetuar o pagamento, é que será feita inscrição do crédito em favor da Fazenda Pública, por meio de título denominado Certidão de Dívida Ativa (CDA).

1.3 PROCEDIMENTOS EXECUTIVOS DA LEF

O atual processo de execução do crédito fazendário inscrito em dívida ativa é regido pela Lei 6.830/80, também denominada de Lei de Execução Fiscal – LEF –, que disciplina o trâmite de cobrança e atos expropriatórios visando à satisfação do mencionado crédito.

A Lei 6.830/80 dispõe acerca do sujeito ativo da execução fiscal – a Fazenda Pública; conceitua o objeto da execução – dívida ativa tributária ou não tributária; o sujeito passivo; a competência do juízo; os requisitos da ação, e, então, passa a dispor sobre a atuação do Judiciário, descrevendo as práticas a serem realizadas na busca da satisfação do débito executado.

Como a Certidão de Dívida Ativa é título extrajudicial que goza de presunção de certeza, liquidez e exigibilidade, cabe ao Juiz determinar a citação do executado para efetuar o pagamento do débito e, caso não haja pagamento ou garantia da execução, determinar que se proceda aos atos de penhora e arresto de bens do executado, no intuito de satisfazer o credor, conforme disposto no art. 7º da LEF:

Art. 7º - O despacho do Juiz que deferir a inicial importa em ordem para:

I - citação, pelas sucessivas modalidades previstas no artigo 8º;

II - penhora, se não for paga a dívida, nem garantida a execução, por meio de depósito, fiança ou seguro garantia;

III - arresto, se o executado não tiver domicílio ou dele se ocultar;

IV - registro da penhora ou do arresto, independentemente do pagamento de custas ou outras despesas, observado o disposto no artigo 14; e

V - avaliação dos bens penhorados ou arrestados.

Caso o executado pretenda contestar o débito em discussão, de acordo com as atuais disposições da Lei 6.830/80, deverá garantir a execução, para então ajuizar embargos à execução (art. 16 e § 1º da LEF), ação na qual poderá alegar toda matéria de direito, conforme disposto no referido artigo:

Art. 16 - O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados:

I - do depósito;

II - da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro garantia

III - da intimação da penhora.

§ 1º - Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução.

§ 2º - 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.

O art. 38 da LEF dispõe acerca da discussão judicial dos débitos inscritos em dívida ativa e executados na forma desta lei, a qual deve se dar por meio de oposição de embargos à execução. O mesmo artigo fez ressalva às hipóteses em que podem ser interpostas as ações de mandados de segurança, repetição de indébito, ou anulatória de ato declarativo de dívida, estas sem necessidade de garantia da execução, como necessário naqueles.

Observe-se que, conforme disposição da lei em comento, não há previsão legal de discussão do débito executado nos próprios autos da execução fiscal, sendo necessária a proposição de ação autônoma para tal fim.

Ressalte-se a possibilidade de interposição de exceção de preexecutividade, que, apesar de não está prevista em lei, é decorrente de construção jurisprudencial na qual é possível alegação de fato que não necessite dilação probatória.

Assim sendo, nos termos atuais da lei que disciplina a execução de créditos da Fazenda Pública, inscritos em dívida ativa, a atuação do Judiciário se restringe à prática de atos materiais, portanto, de natureza mais administrativa do que jurisdicional.

2. EXECUÇÃO FISCAL – OS NÚMEROS DO JUDICIÁRIO

2.1 MOROSIDADE DO PROCESSO EXECUTIVO

O procedimento de cobrança de créditos inscritos pela Fazenda Pública baseia-se nas disposições da lei 6.830/80, conforme acima explanado no tópico anterior. Acontece que tal modelo de execução está sendo alvo de uma série de discussões acerca de sua efetividade.

O que vem gerando essa polêmica é a percepção de um número crescente de processos de execução fiscal tramitando no Judiciário, por um período de tempo extremamente longo e com resultados que deixam a desejar no que se refere à obtenção de diligências frutíferas na busca do crédito fazendário.

O relatório Justiça em Números, elaborado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, apontou os seguintes percentuais acerca dos processos de execução fiscal:

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. Desconsiderando tais processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário seria reduzida de 71,4% para 62,8% no ano de 2014. (CNJ, 2015, p. 43)

O Conselho Nacional de Justiça, com o intuito de verificar quanto custa em média o ajuizamento e manutenção das ações de execução fiscal, encomendou uma pesquisa ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a qual foi denominada de “custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal” (IPEA, 2011).

Referido trabalho trouxe uma série de dados importantes não só no que se refere ao custo da execução fiscal, mas como também sobre o tempo médio de tramitação do processo no Judiciário, suas várias fases e duração de cada uma delas, dentre muitos outros dados.

2.2 RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS DE ROTINA NA EXECUÇÃO FISCAL

Vamos nos ater aqui a comentar algumas informações contidas no relatório do instituto supracitado, explorando não necessariamente o custo do executivo fiscal, mas os dados levantados para chegar a esse valor, dados esses mais relevantes na discussão que se pretende levantar por meio do presente trabalho.

Começaremos com a análise dos elementos referentes à realização da citação, primeira medida na execução, a qual busca dá ciência ao executado, oferecendo-lhe o prazo para efetuar o pagamento ou garantir a execução. Segundo a pesquisa realizada pelo IPEA (2011), em 36,9% dos casos não há qualquer citação válida, ocorrendo 6,4% das citações por edital,

podendo-se constatar então que em 43,5% dos executivos fiscais o devedor não é encontrado pelo Judiciário.

A localização do devedor ocorre em cerca de 56,5% dos procedimentos executivos, o que equivale a quase três quintos dos processos ajuizados pela Fazenda Pública. No que se refere à penhora, em apenas 15% dos procedimentos executivos resta frutífera a medida.

Ao se deparar com as respostas advindas da tentativa de alienação dos bens penhorados – nos moldes do tipo de leilão organizado hoje pelo Judiciário, em conformidade com as atuais disposições da LEF –, os resultados obtidos são decepcionantes. Segundo a pesquisa do IPEA (2011), cerca de míseros 2,6% das ações de execução fiscal chegam à fase de leilão judicial, sendo que, em apenas 0,2% dos autos, o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito. Isso significa dizer que a cada 1.000 (um mil) processos de execução fiscal, 02 (dois) tem o débito satisfeito por meio de alienação de bem penhorado nos autos.

Apesar de todos os condicionantes acima referidos, é relevante o resultado obtido na recuperação de créditos na execução fiscal que tramita na Justiça Federal:

Em que pesem todos os obstáculos, o grau de sucesso das ações de execução fiscal é relativamente alto, uma vez que em 33,9% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, índice que sobe para 45% nos casos em que houve citação pessoal. (IPEA, 2011, p. 19/20)

Têm-se por bem transcrever o trecho da pesquisa que se refere ao percentual de extinções dos processos de execução fiscal, em virtude de prescrição ou decadência: “Vale destacar, entretanto, que a extinção por prescrição ou decadência é o segundo principal motivo de baixa, respondendo por 27,7% dos casos” (IPEA, 2011, p. 20)

Conforme pode se verificar nas citações acima transcritas, não é tão distante o percentual de executivos que tem fim pelo pagamento – satisfazendo totalmente o credor –, e pela prescrição ou decadência, dando fim ao direito de cobrar, mas sem que o credor tenha tido nenhuma resposta referente ao valor que perseguia.

No que se refere à extinção por pagamento, outro dado relevante da pesquisa desenvolvida pelo IPEA (2011) é o significativo percentual das modalidades de quitação em parcela única (41,3%), assim como por meio de parcelamento do valor executado (36,5%), os quais, em conjunto, totalizam aproximadamente 78% das extinções por satisfação do débito. Isso implica no reconhecimento de que o pagamento do débito é resultante, em sua principal parcela, da atitude do executado em pagar, quando citado, não necessariamente em decorrência de atos expropriatórios.

2.3 CÁLCULO DO TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DO EXECUTIVO FISCAL

É perceptível o tanto de tempo que leva para que as ações de execução fiscal tenham um fim, ou seja, sejam extintas. Esse período de tempo foi estimado de forma a obter uma média, apesar das especificidades de cada caso.

O estudo amostral feito pelo IPEA (2011) chegou ao tempo médio de duração de cada rotina do processo, obtendo-se as seguintes médias de decurso de prazo para cada atividade: 117 dias de elaborada a petição inicial à autuação; 66 dias para que seja proferido despacho inicial; 28 dias para expedição de ordem de citação; 1287 dias para encontrar o executado, ou, do contrário, extinguir o processo, totalizando a média de permanência do processo na fase de citação em 1315 dias.

A fase de penhora demanda cerca de 540 dias, enquanto que a alienação via leilão tem duração média de 743 dias. Após sentenciado, há um decurso médio de tempo de 243 dias para a baixa definitiva. Dessa forma, o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal é de 2989 dias, o que equivale há oito anos, dois meses e nove dias.

Essa é a média de duração do curso do processo de execução fiscal: oito anos, dois meses e nove dias, período bem maior que o razoável para que um processo perdure no Judiciário. Diga-se ainda que esse tempo todo não é destinado à resolução de uma lide, uma vez que, caso a parte queira questionar o débito executado, deve o fazer por meio de ação autônoma, âmbito no qual haverá contraditório, ampla defesa e cognição judicial.

2.4 ACERVO E TAXA DE CONGESTIONAMENTO DOS EXECUTIVOS FISCAIS

O Conselho Nacional de Justiça publica anualmente um relatório intitulado “Justiça em números”, o qual traz informações referentes à situação fática dos tribunais brasileiros, expondo a estrutura, receitas, despesas, número de processos e vários outros dados que auxiliam quando da elaboração de planos de atuação que venham a trazer resoluções para os principais problemas constatados, procurando aprimorar a gestão dos órgãos que compõem o Judiciário.

O relatório publicado em 2015, assim como os anteriores, vem retratando a realidade do processo de execução fiscal no Judiciário brasileiro, seu acervo considerável e alta taxa de congestionamento.

Dentre os processos que estão tramitando, de acordo com o relatório Justiça em Números (CNJ, 2015), cerca de 51% referem-se à fase de execução, aqui incluídas as

execuções judiciais criminais, não criminais e as execuções de títulos executivos extrajudiciais, fiscais e não fiscais.

Desse percentual, cerca de 75% é referente a ações de execução fiscal, hoje tidas como as maiores responsáveis pela morosidade do processo de execução, assim como pelo aumento significativo da taxa de congestionamento do Poder Judiciário, uma vez que a taxa de congestionamentos das referidas execuções atinge o patamar de 91%, retratando a realidade de baixa de 09 (nove) processos a cada 100 (cem) em tramitação.

Isso faz com que a taxa de congestionamento total dos processos do Poder Judiciário tenha um aumento de mais de 10 pontos percentuais, passando de 60,8% para 71,4%, conforme dados constantes do relatório Justiça em Números (CNJ, 2015). Ressalte-se que os dados acima foram publicados em 2015, referem-se ao ano de 2014, mas retratam uma realidade de há muito tempo.

Observa-se que os números acima mencionados repetem-se com certa similaridade, tanto na Justiça Estadual como na Justiça Federal, sendo que as ações de execução fiscal representam aproximadamente 40% do acervo de processos que tramitam no Judiciário brasileiro.

3. DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL

3.1 ALTERNATIVA DE PROCESSAMENTO DE EXECUTIVOS FISCAIS

Diante dos números aqui expostos surge a necessidade de buscar soluções que venham a aprimorar o processamento dos executivos fiscais, por meio de implementação de melhorias que otimizem a cobrança do crédito fazendário, resultando em diminuição dos processos, assim como no aumento dos percentuais de recuperação do crédito.

Várias medidas são cogitadas, desde a mudança no procedimento de execução judicial, com a desburocratização das fases processuais, a alterações mais bruscas que venham a remodelar significativamente o vigente modelo de recuperação dos créditos da Fazenda Pública.

Dentre as várias propostas discutidas atualmente, verifica-se o crescente debate acerca da desjudicialização da execução fiscal, transformando-a em um processo de natureza administrativa a ser realizada no âmbito do poder executivo, descaracterizando a vigente natureza judicial do procedimento.

Podemos ver que a ideia de desjudicializar a execução fiscal está sendo discutida pelo poder legislativo, havendo despertado interesse de alguns de seus membros, uma vez que está tramitando na câmara dos deputados dois projetos de lei que dispõem acerca da questão.

As propostas em tramitação têm enfoques diferentes ao dispor sobre a transferência da competência para realização do procedimento da execução fiscal, hoje feito pelo Judiciário, para o executivo. Há uma ideia mais moderada e a outra um tanto mais ousada ao tratar da desjudicialização, as quais constam dos projetos de lei de nº 5080/2009 e nº 2412/2007, respectivamente. Passemos a uma breve explanação de cada um deles.

3.2 PROJETO DE LEI 5080/2009

O Projeto de Lei 5080/2009 é resultado de um trabalho conjunto da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Conselho da Justiça Federal e acadêmicos da área jurídica, no intuito de estabelecer uma nova sistemática para a execução fiscal.

O referido PL traz como primeira alteração à proposta atual de execução fiscal, a transferência dos atos iniciais do procedimento executivo para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (e correspondentes órgão no âmbito Estadual e Municipal), a quem caberia à notificação do executado e a realização de constrição preparatória e provisória de bens.

A Procuradoria Federal, Estadual ou Municipal, ao concluir a inscrição em dívida ativa, iniciaria um processo de investigação de patrimônio do devedor inscrito. Para tanto, seria instituído um sistema de armazenamento de dados com elementos referentes ao patrimônio, endereço e outras informações do contribuinte, conforme disposto no art. 4^a, § 1^o do Projeto de Lei 5080/09:

Art. 4^o.

[...]

§ 1^o Fica o Poder Executivo autorizado a instituir Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes - SNIPC, administrado pelo Ministério da Fazenda, inclusive com base nas informações gerenciadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, organizando o acesso eletrônico às bases de informação patrimonial de contribuintes, contemplando informações sobre o patrimônio, os rendimentos e os endereços, entre outras.

Em seguida, a previsão é no sentido de notificação do devedor acerca do teor do débito inscrito em CDA, para que o mesmo efetue o pagamento, parcele ou preste garantia.

De acordo com as disposições do projeto de lei em comento, a medida referida acima será de iniciativa do órgão do executivo que inscreveu o débito, a quem caberá o exercício dos

atos de constrição preparatórios necessários para a garantia da execução, caso decorra o prazo da notificação sem que o devedor pague, parcelar ou garanta o débito.

O devedor poderá, após receber a notificação para pagar, refutar o débito cobrado, por meio de manifestação dirigida diretamente à Fazenda Pública, desde que suas alegações possam ser verificadas de plano, sem necessidade de dilação probatória.

A autoridade administrativa competente determinará a notificação do devedor, sendo que, decorrido o prazo de sessenta dias sem sua manifestação, já ficará consignada a ordem para efetivar constrição preparatória e a avaliação de bens do devedor – até o limite do débito cobrado –, a intimação da constrição realizada e o seu registro. Tais atos constritivos resultarão na vedação de alienação ou constituição de ônus sobre o bem ou direito, por um prazo de 120 dias.

Em havendo a devida citação do devedor, assim como a localização de seus bens, ou, a comprovação de viabilidade de penhora sobre faturamento, a Fazenda Pública, no prazo de 30 (trinta) dias, ajuizará a execução fiscal, instruindo-a nos termos do § 2º do art. 13 do PL5080/09:

Art. 13. A Fazenda Pública deverá providenciar o ajuizamento da execução fiscal, ressalvado o disposto no § 1º do art. 17, no prazo de trinta dias, contados da efetivação da primeira constrição.

[...]

§ 2º A petição inicial será instruída com a certidão de dívida ativa, o resultado da investigação patrimonial e a relação de todas as constrições preparatórias realizadas, se houver, ou, alternativamente, na ausência de constrição preparatória, a comprovação de que a empresa está em atividade, para fins de penhora do faturamento.

O juiz que receber a petição, devidamente instruída, irá determinar a citação do devedor, convalidação das constrições preparatórias, transformando-as em penhora, intimação do executado acerca da penhora, respectivo registro, convalidando a averbação feita pela Fazenda Pública quando dos atos de constrição preparatória.

No que se refere à defesa do executado, o projeto de lei dispõe que o devedor pode entrar com ação de impugnação aos atos de execução, embargos e ações autônomas. Atente-se para a alteração no que se refere aos embargos à execução, que poderão ser propostos a partir do momento em que o devedor for notificado pela autoridade administrativa, sendo que, diferente da atual disposição da lei 6.830/80, não há necessidade de garantia da execução para ajuizar a ação de embargos, conforme dispõe o art. 23 do PL 5080/2009: “Art. 23. O executado poderá opor embargos em trinta dias, contados do recebimento da citação realizada na execução.”

Caso a autoridade administrativa não localize o devedor ou bens sobre os quais possam recair atos constritivos, será suspenso o ajuizamento da execução pelo período de 01 ano – o qual será contado a partir da notificação. Após esse prazo, restando ainda infrutífera a localização de bens, o processo administrativo será arquivado até o decurso do prazo prescricional, podendo ser ordenado o desarquivamento do processo nesse intervalo de tempo, se localizados bens do devedor, caso em que será dado prosseguimento à cobrança. Em havendo decorrido o prazo prescricional, a própria autoridade administrativa decretará a prescrição do crédito.

Em suma, esse projeto de lei visa levar para o Judiciário o procedimento de execução fiscal quando há efetiva chance de recuperação do crédito, ou seja, depois de a Fazenda Pública localizar bens do devedor.

A execução chega ao Judiciário com uma “pré-penhora” dos bens previamente localizados pelo credor, para que o juiz venha atuar na execução convalidando o início dos atos executórios da administração e dando seguimento à efetiva penhora e alienação de bens, se for o caso.

3.3 PROJETO DE LEI Nº 2412/2007

Outro projeto de lei tramita na Câmara dos Deputados dispondo sobre alterações no procedimento executivo dos débitos inscritos em dívida ativa, o PL 2412/2007 de autoria do deputado Regis de Oliveira.

Um pouco mais ousado que o PL 5080/09, o Projeto de Lei 2412/07 tem por objetivo regulamentar a execução fiscal de forma a que todo o procedimento se dê na seara administrativa. Isso resta claro pela letra de seu artigo 1º, que dispõe que: “**A execução administrativa** da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações públicas será regida por esta lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil” (grifo pessoal).

O autor do projeto de lei atribui a competência para promover a execução ao órgão da Fazenda Pública competente para a inscrição do débito, a Procuradoria da Fazenda Nacional no que se refere ao crédito da União, e ao órgão com atribuições correspondente nos Estados e Municípios.

Conforme propõe o art. 6º do projeto de lei em referência, os atos executivos serão realizados nos autos da inscrição da Dívida Ativa, conforme se segue:

Art. 6º Os atos executivos determinados pelo órgão encarregado da execução fiscal serão realizados pelos agentes fiscais, com observância do devido processo legal.
§ 1º A execução fiscal será processada nos próprios autos de inscrição da Dívida Ativa.

O órgão administrativo responsável pela execução fiscal terá atribuição para desenvolver todas as fases do processo, desde a notificação, penhora, arresto, averbação, intimação e alienação. Conforme disposição do art. 10 do Projeto de Lei nº 2412/07, o despacho inicial proferido pela autoridade competente já contém uma série de determinações, indo desde a notificação do devedor até a avaliação dos bens penhorados:

Art. 10. O despacho que ordenar a expedição do mandado executivo importa em ordem para: I – **notificação** do executado para, no prazo de 15 (quinze) dias, pagar a dívida, com juros, multa de mora ou de ofício e demais encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, impugná-la administrativamente ou ajuizar embargos à execução, com efeito suspensivo, perante o juízo competente; II – **penhora** de bens suficientes, se não for paga a dívida, nem impugnada a execução ou ajuizados embargos, ou ainda se forem a impugnação ou os embargos rejeitados; III – **arresto** de bens garantidores, se o executado não tiver domicílio certo ou se dele se ocultar, se não for encontrado, apresentar impugnação ou propuser embargos manifestamente protelatórios ou se agir de má-fé, nos termos dos artigos 17, incisos I a VII e 600, incisos I a IV, do CPC. IV – **registro** do arresto ou da penhora, independentemente do pagamento de custas ou de outras despesas cartorárias; V – **avaliação** dos bens arrestados ou penhorados. (grifo pessoal)

Há previsão de impugnação administrativa, desde que trate de questão de ordem pública, declarável de ofício pelo próprio órgão encarregado de processar a execução, a qual se dará por mera petição nos autos.

O devedor pode interpor ação de embargos à execução fiscal desde o momento em que for notificado. Para tanto não será necessária garantia da execução, alterando a disposição atual que considera como pressuposto processual para ajuizamento de embargos a garantia do débito.

No que se refere à suspensão e arquivamento dos autos até a decretação de prescrição, quando não localizados bens do devedor, este Projeto de Lei trouxe basicamente o mesmo teor do texto contido no PL 5080/09, quando assim dispôs em seu art. 19 acerca da atribuição dada à autoridade administrativa:

Art. 19. O curso da execução fiscal será suspenso, quando não forem localizados bens sobre os quais possa recair a penhora.
§ 1º Decorrido o prazo de 1 (um) ano, sem que sejam encontrados bens penhoráveis, os autos da execução fiscal serão arquivados, pelo prazo prescricional de 5 (cinco) anos.
§ 2º Encontrados bens penhoráveis dentro do prazo prescricional previsto no § 1º, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução fiscal.
[...]

§ 4º A prescrição, de que trata o § 1º, poderá ser decretada de ofício pelo órgão competente para a execução fiscal ou pelo juízo competente para decidir os embargos do executado.

Não há dúvida acerca da intenção do autor do presente projeto, que tem por objetivo a transferência de todos os atos executórios para a esfera administrativa, no intuito de agilizar o procedimento de execução, desafogar o Judiciário e deixar a cargo do executivo o processamento de todas as fases da execução fiscal.

3.4 ABORDAGEM ANALÍTICA DOS PROJETOS DE LEI 5080/2009 E 2412/2007

Fazendo um breve comparativo entre os dois projetos referidos no item 3.2 e 3.3, pode-se verificar que o PL 5080/2009 quer transferir para órgão específico do executivo as atividades de localização do devedor, notificação do mesmo, constatação da existência de bens penhoráveis, e realização de atos de constrição preparatória dos bens encontrados, para, só então, proceder com o ajuizamento da ação de execução fiscal, garantindo assim que o processo terá alguma chance de êxito. No entanto, continuaria a ser competência do Judiciário a realização dos demais atos executórios, os quais incidiriam sobre os bens encontrados pela Fazenda Pública.

Enquanto que o projeto de lei 2412/2007 disciplina que todo o processo de execução fiscal deve ser realizado por órgão do executivo, devidamente designado para tanto, já que desde a notificação, penhora de bens, até a alienação serão processados sem a necessidade de ajuizamento de ação perante o Judiciário, uma vez que determinadas atividades têm natureza basicamente administrativa, razão pela qual podem ser desempenhadas pelo executivo.

Os dois projetos se assemelham no intuito de evitar o ajuizamento de execuções fiscais que sabidamente não terão qualquer eficácia, deixando de levar para o judiciário uma ação na qual não será localizado devedor nem encontrados bens que respondam pelo débito, destinando-se a constituir-se mera carga nas estatísticas, uma vez que referida ação estará pendente por um período de tempo enquanto se constata a situação aqui mencionada, além de um período de no mínimo 06 (seis) anos, equivalentes a suspensão e arquivamento sem baixa até o decurso do prazo prescricional.

O tempo despendido pela Fazenda Pública para protocolar a ação de execução fiscal seria em média o mesmo utilizado para localização do devedor e de seus bens, sendo que, caso não localizados, o processo será arquivado administrativamente mesmo sem necessidade de intervenção do judiciário. Esse procedimento, comum às duas propostas aqui tratadas,

evitará uma ação a mais no Judiciário, a qual não terá resultado ao credor e será um peso morto no judiciário, tomando o tempo de resolução de uma ação que realmente necessite da atividade jurisdicional do Estado.

As propostas dos projetos de lei 5080/2009 e 2412/2007 tomam direções diferentes quando disciplinam o andamento da execução fiscal no caso de localização de bens pelo credor. O primeiro projeto de lei disciplina que deve ser intentada ação no Judiciário, devidamente instruída com as pesquisas de bens e a “pré-penhora”, enquanto que o PL 2412/2007 dispõe sobre a realização dos demais atos executivos pelo próprio órgão do executivo, sem necessidade de ajuizar ação.

Bastante interessante a proposta apresentada por meio do PL 5080/2009, uma vez que a “triagem” feita pela Fazenda Pública já funcionaria como forma de evitar ajuizamento de algumas ações manifestamente infrutíferas, como os casos de devedores contumazes que não são localizados e tampouco tem bens.

No entanto, no caso da localização de bens, o processo seria remetido para o Judiciário, para realização das demais etapas do procedimento executivo, o que me parece não ser necessário, tendo em vista que tais procedimentos poderiam ser realizados pelo próprio executivo, caso existisse regulamentação nesse sentido.

O projeto de lei 2412/2007 dispõe acerca da desjudicialização de todos os atos praticados na execução fiscal, transferindo-os para órgão executivo competente para tanto, o que iria desafogar em muito o Poder Judiciário que hoje exerce função que não é necessariamente jurisdicional:

A atividade de execução, com efeito, tem natureza muito mais administrativa do que jurisdicional. Com exceção de alguns poucos aspectos em que há realmente uma decisão judicial, solucionando controvérsia efetiva entre as partes litigantes – e que se processam por meio de embargos – pode-se afirmar que a principal atividade do juiz, ao conduzir a atividade de execução, é de cunho nitidamente administrativo. A autoridade judicial atua sobretudo fazendo aplicar a legislação, fazendo atuar a vontade da lei. (PL 2412, 2007, p. 20).

Não só isso. Também haveria uma celeridade na execução, a qual não mais dependeria da demora de apreciação dos pedidos pelo Judiciário, tampouco do tempo para realização dos atos executivos, os quais hoje estão sendo feitos juntamente com os cumprimentos de todos os demais procedimentos em tramitação. Assim sendo, hoje há um longo decurso de tempo entre o protocolo da petição pelo credor fazendário, a apreciação pelo juiz e o cumprimento da medida determinada pelo servidor designado para tanto.

Toda essa morosidade resultante do lapso de tempo entre o protocolo de petição pelo credor até o cumprimento da determinação judicial possibilita que o devedor efetue o pagamento de outros débitos, os quais nem teriam preferência aos da Fazenda Pública, ou, ainda, se desfaça de bens, tornando a execução infrutífera.

A desjudicialização da execução fiscal da forma tratada no Projeto de Lei nº 2412/2007, a meu ver, traria maior possibilidade de recuperação de créditos e celeridade na execução, uma vez que o órgão responsável pelo processamento não dependeria da demora do Judiciário para dar andamento aos atos expropriatórios devidos e, como consequência disso tudo, também haveria o desafogamento do Poder Judiciário.

A Fazenda Pública, organizando um banco de dados inteligente, iria dar andamento ao processo de execução fiscal, sem que houvesse um aumento considerável de seu trabalho, uma vez que não mais teria que atuar em um processo judicial, redirecionando o tempo dispendido com isso para promover o impulso do processo administrativo de execução fiscal.

3.5 PRESERVAÇÃO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS: DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO

Diante dessa proposta de mudança é importante esclarecer que o legislador tem que estar atento em resguardar ao contribuinte/devedor a manutenção de todas as garantias constitucionais previstas, o que deve estar devidamente previsto nas disposições dos projetos de lei apresentados.

A desjudicialização da execução fiscal visa a transferência de seu processamento, saindo da competência do Judiciário para o executivo. Como se observa, os atos realizados continuam sob a responsabilidade do Estado, só havendo mudança do agente público responsável para tal.

Em sendo o Estado competente para tanto, não pode deixar de observar rigorosamente todos os princípios constitucionais, uma vez que seus atos – quer judiciais ou administrativos – têm que estar em total consonância com os referidos princípios. Assim sendo, os autores dos projetos de lei 2412/2007 e 5080/2009 tomaram o cuidado de dispor acerca de mecanismos que garantam ao devedor o devido processo legal e ampla defesa, com total acesso ao Judiciário.

3.5.1 DEVIDO PROCESSO LEGAL

Conforme disposição do art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”. Assim sendo, é garantia constitucional que deve ser resguardada primordialmente em qualquer processo, seja administrativo ou judicial.

Conforme se observa nos artigos referentes ao procedimento de execução previsto nos projetos de lei mencionados, há disposição expressa de, depois de inscrito o débito, notificar o devedor para que efetue o pagamento, garantindo ao mesmo a possibilidade de contestar o débito em comento, o que pode ser feito por meio de impugnação na própria execução.

Dessa forma, resta configurada a observância do devido processo legal no procedimento administrativo proposto para a execução fiscal, uma vez que o devedor é notificado acerca do débito, para que possa contesta-lo.

Atente-se que o devido processo legal deve ser observado durante a tramitação de qualquer processo, seja administrativo ou judicial, não sendo garantia constitucional exclusiva do processo judicial, conforme explanação que se segue:

Em relação ao processo administrativo, o princípio do devido processo legal tem sentido claro: em todo o processo administrativo devem ser respeitadas as normas legais que o regulam. A regra, aliás, vale para todo e qualquer tipo de processo, e no caso do processo administrativo incide sempre, seja qual for o objeto a que se destine. Embora se costume invocá-lo nos processos litigiosos, porque se assemelham aos processos judiciais, a verdade é que a exigência do postulado atinge até mesmo os processos não litigiosos, no sentido de que nestes também deve o Estado respeitar as normas que sobre eles incidam. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1012)

Diante do exposto, resta clara a diligência dos autores dos projetos de lei discutidos no que se refere à previsão de dispositivos que garantam a aplicação do devido processo legal na execução fiscal administrativa.

3.5.2 AMPLA DEFESA E INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO

Ampla defesa trata-se de garantia constitucional que visa assegurar a ciência da parte acerca de pedido contra si, para que, caso queira, possa se insurgir contra o mesmo, pelos meios legais que achar cabíveis.

Trata-se de garantia constitucional de extrema valia, prevista no rol de direitos fundamentais expressos na Constituição Federal, conforme disposto no art. 5º, inciso LV: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Tendo em vista a essencialidade da garantia supracitada para a validade de qualquer ato estatal de restrição de direitos, é que se tem por obrigatória a observação acerca da garantia de ampla defesa ao devedor quando da elaboração dos projetos de lei que venham a regular a execução fiscal no âmbito administrativo.

Decorrência da garantia da ampla defesa é o princípio da inafastabilidade da jurisdição, também denominado princípio da ubiquidade, por meio do qual se busca assegurar à parte a possibilidade de submeter a controle judicial qualquer situação em que haja conflito. A previsão constitucional está no art. 5º da CF, em seu inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Ao folhear os projetos de lei 5080/2009 e 2412/2007, podemos observar que as propostas foram elaboradas em total observância aos princípios em comento, uma vez que ao devedor é garantido o acesso ao Poder Judiciário por meio de várias ações, dentre as quais podemos destacar a ação de embargos à execução, mais comumente utilizada como meio de defesa nos processos de execução.

A previsão de possibilidade da referida ação está disposta nos artigos 23 e 21 dos projetos de lei 5080/2008 e 2412/2007, respectivamente, conforme se pode observar:

Art. 23. O executado poderá opor embargos em trinta dias, contados do recebimento da citação realizada na execução.

[...]

§ 3º É facultado ao executado opor embargos à execução a partir da notificação de que trata o art. 5º.

Art. 21 Os embargos à execução fiscal da Dívida Ativa da Fazenda Pública serão julgados pelo juízo do local onde funcionar o órgão da Fazenda Pública encarregado do seu processamento administrativo.

Saliente-se que, além de não obstar o acesso ao Judiciário, os projetos de lei apresentados vêm trazer resposta a um anseio de muitos devedores, que se tinham por prejudicados por só poderem embargar a execução quando garantissem a mesma, disposição essa não mantida nos projetos de lei aqui referidos, que garantem ao devedor o direito de propor ação judicial de embargos à execução a partir da notificação na execução fiscal administrativa, independente de garantia do débito.

Assim sendo, o devedor pode recorrer ao Judiciário caso não considere devido o débito que está sendo executado, podendo questioná-lo desde o primeiro momento, sem necessidade de depósito ou outra garantia.

Além dos embargos à execução, também há previsão de ajuizamento de ação de impugnação aos atos da execução e demais ações autônomas, restando límpida e cristalina a

garantia ao devedor da possibilidade do exercício do direito de ampla defesa e total acesso ao Poder Judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A morosidade e ineficiência do atual procedimento de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa têm levantado uma discussão acerca da necessidade de atualização da execução fiscal, hoje regida pela lei 6.830/80.

Os dados relatados no decorrer do presente trabalho demonstram o número significativo de processos de execução fiscal que estão tramitando no Poder Judiciário, sem obtenção de resultados frutíferos na localização do executado ou de bens que possam satisfazer o débito.

As Procuradorias da Fazenda Pública, federal, estadual ou municipal, têm o dever de ajuizar ação de execução fiscal para cobrar os débitos inscritos em dívida ativa, independente da eficácia da ação. Se o devedor é contumaz ou se tem bens penhoráveis, isso não faz diferença, a ação tem que ser proposta de qualquer forma.

Ações como as descritas no parágrafo anterior irão tramitar por período considerável, pelo menos o de suspensão e arquivamento, somados hoje 06 anos, acrescidos de um tempo mínimo de 01 ano para tentar localizar devedor e bens, isso sendo bem otimista quanto ao prazo estimado para tanto, considerando a demanda a que o Judiciário tem que atender.

Com o intuito de tentar tornar o processo mais célere é que está sendo levantada a ideia de desjudicialização da execução fiscal, alterando a competência do processamento da cobrança do crédito fazendário, transferindo-a para o poder executivo, por meio de órgão competente para tanto.

O projeto de nº lei 5080/2009 já traz um avanço em relação à atual lei de execução fiscal, tendo em vista que limita o ingresso da ação na esfera judicial, condicionando-a à localização do executado e à constrição preparatória de bens penhoráveis. Isso já iria filtrar um número razoável de execuções fiscais que entram no Judiciário sem qualquer chance de sucesso, só para fins de cumprimento de mera formalidade legal.

No entanto, o projeto referido no parágrafo anterior ainda mantém no Judiciário os demais atos de processamento da execução. Dessa forma, a penhora, avaliação e alienação de bens permanecem como atribuição do Judiciário, o que não parece razoável, tendo em vista que são atos materiais, e, em assim sendo, não necessariamente dependem de atuação

jurisdicional, podendo ser executados pelo Estado, por meio do poder executivo, mais qualificado para tanto.

O projeto de lei nº 2412/2007 dispõe acerca do processo de desjudicialização da execução fiscal de uma forma mais abrangente. O referido PL visa à transferência de todos os atos executórios para a competência do poder executivo, desde a notificação do devedor, penhora de bens, até a alienação.

As disposições do projeto de lei referido no parágrafo anterior são mais drásticas no que se refere ao processamento da execução fiscal, mas podem trazer melhores resultados, uma vez que dará mais celeridade ao processo a realização de todos os atos da execução, diretamente por órgão do executivo.

Observadas as estritas disposições legais, dispensar-se-ia a necessidade de submeter à apreciação do Judiciário a realização de medidas como a penhora de bens de devedor de um título líquido, certo e exigível, como o é a Certidão de Dívida Ativa.

A desjudicialização da execução não será a solução para toda a problemática existente em torno da cobrança dos créditos fiscais, longe disso, mas é um passo bastante importante, uma vez que tornará o processo mais célere, permitindo às Procuradorias da Fazenda a realização da notificação e atos de constrição de bens do devedor, independente do ajuizamento de ação judicial.

Haverá necessidade de reorganização, mas o aumento de trabalho não será percebido para as procuradorias, uma vez que o tempo despendido com a instrução do processo judicial e elaboração de petições protocoladas no decorrer de tal processo será direcionado para o cumprimento direto das medidas cabíveis na execução.

Com isso, haverá maior celeridade no andamento do processo de cobrança, uma vez que o credor não precisará aguardar a apreciação de seu pedido pelo Judiciário, o que leva algum tempo, considerando-se o número de processos em tramitação, não só de execuções.

A execução fiscal será consideravelmente mais célere, uma vez que não dependerá mais do controle formal do Judiciário para a determinação da realização dos atos de constrição que estão previstos em lei, podendo ser desempenhados pelo Estado, por meio do poder executivo.

Isso não quer dizer que haverá desrespeito a garantias constitucionais como o devido processo legal e a ampla defesa, uma vez que, conforme abordamos no presente trabalho, o devedor será devidamente notificado para fins de pagamento, podendo se contrapor à cobrança por meio de impugnação administrativa.

Além disso, o acesso ao Judiciário não restará obstado, mas pelo contrário, haverá a amplificação deste, uma vez que os projetos de lei suprimiram a exigência de garantia do juízo para interposição de ação de embargos à execução, o que hoje é necessário, conforme disposição do art. 16 da lei nº 6830/2008.

Assim sendo, a partir da notificação o devedor poderá questionar o débito, tanto de forma administrativa como judicial, seja por meio de impugnação, no primeiro caso, ou por meio de embargos ou ações autônomas, judicialmente.

A proposta de desjudicialização da execução fiscal tem o intuito de melhorar o processo de cobrança dos créditos da Fazenda Pública, eliminando controles meramente formais, possibilitando ao Estado, por meio do poder executivo, a realização dos atos de constrição necessários à busca de satisfação do crédito fazendário, desafogando o Poder Judiciário ao retirar de suas atribuições atividade de natureza mais administrativa que jurisdicional.

São necessárias muitas mudanças para otimizar a arrecadação de tributos, tanto de natureza processual como material. Conforme já mencionado, a desjudicialização não é a solução, mas é uma parte do conjunto de medidas a serem tomadas para aprimorar a cobrança do crédito fazendário, tão importante para a manutenção de todas as atividades essenciais do Estado.

NOT JUDICIALIZATION OF TAX ENFORCEMENT

ABSTRACT

The aim of this study is to seek to improve the recovery procedure of credits entered in outstanding debt, paying attention to the possibility of desjudicializar the tax enforcement, removing the legal competence of the process and transferring it to the executive power, turning it into procedure administrative. The purpose of this change is to speed up the recovery procedure of the claims of the Treasury, and decongest the judiciary, removing him the assignment of activity that does not necessarily have a judicial nature. an approach about the Law No. 6830/80, law tax enforcement, the judicial procedure, the number of cases, duration and progress of these, and the results of the current procedure in the recovery of Farmers credits will be made. The presentation of desjudicialização alternative tax enforcement will be made through the exposure of bills No. 2412/2007 and 5080/2009, filed at the House of Representatives. There will be discussion about the preservation of constitutional guarantees of due process, legal defense and inafastabilidade of jurisdiction in the legislation referred to. , Is noted finally, the relevance of desjudicialização of tax enforcement to expedite the collection of Farmers claims process, as well as to the bottleneaking of the judiciary.

Keywords: Not judicialization, Tax enforcement, Unremovable jurisdiction.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. Ricardo Alexandre. – 10ª. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

BORBA, Bartolomé; ROSÁRIO Maria de Lourdes M.. **Dívida ativa – parecer**. Bartolomé Borba e Maria de Lourdes M. Rosário. Disponível em <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/93.htm>> acesso em 18/09/2016.

BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25/10/1966**. Brasília, 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> acesso em 25/08/2016.

BRASIL. **Lei nº 6.830/80 de 22/09/1980**. Brasília, 1980. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm > acesso em 15/08/2016.

BRASIL. **Projeto de lei nº 2412/2007**. Régis de Oliveira. Brasília, apresentado em 12/11/2007. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376419&ord=1>> acesso em 15/08/2016.

BRASIL. **Projeto de lei nº 5080/2009**. Poder Executivo. Brasília, apresentdo em 20/04/2009. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431260>> acesso em 05/09/2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2015: ano-base 2014**. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2015. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>> acesso em 25/08/2016.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União**. Brasília/DF, 2011. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf> acesso em 10/08/2016.

PAULA, Daniel Giotti; NUNES, Allan Titonelli. **Processo administrativo fiscal brasileiro exige mudanças**. Daniel Giotti de Paula e Allan Titonelli Nunes. Revista Consultor Jurídico, 16 de julho de 2016. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-16/processo-administrativo-fiscal-brasileiro-exige-mudancas>> acesso em 01/09/2016.

SCHERER, Tiago. **Execução fiscal: novas perspectivas**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.64, fev. 2015. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Tiago_Scherer.html> acesso em: 14/09/2016.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. Humberto Theodoro Junior. 11ª. ed. São Paulo. Saraiva: 2009.