

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em**  
**Direito Tributário e Finanças Públicas**

**Ana Paula Saturnino dos Santos**

**COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO**  
**A execução fiscal administrativa pelo projeto**  
**de lei nº 5080/2009**

**Brasília – DF**  
**2011**

**ANA PAULA SATURNINO DOS SANTOS**

**COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO**  
**A execução fiscal administrativa pelo projeto**  
**de lei nº 5080/2009**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Tributário e Finanças Públicas do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. André Gontijo

**Brasília – DF**

**2011**

**Ana Paula Saturnino dos Santos**

**COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO**  
**A execução fiscal administrativa pelo projeto**  
**de lei nº 5080/2009**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Tributário e Finanças Públicas do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

*“Esta a questão transcendental que se propõe, o dilema maior: garantia e presteza: segurança para o administrado e agilidade para o Estado - fisco.”*

*Leon Frejda Szklarowsky, subprocurador-geral da Fazenda Nacional aposentado, advogado em Brasília*

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema a cobrança do crédito tributário da Fazenda Pública por meio da Execução Fiscal na via Administrativa, que pretende ser implantada no Brasil com a aprovação do Projeto de Lei nº 5.080/2009. Portanto, o objetivo desta pesquisa é analisar a execução fiscal administrativa no Direito Brasileiro, nos termos projeto de lei acima, que elimina a obrigatoriedade da cobrança da dívida ativa apenas pelo Judiciário, e transfere para a fase administrativa os atos preparatórios da execução fiscal, como a “penhora administrativa”. Aborda a situação que se encontra hoje com este tipo de ação. Exemplifica as principais mudanças na execução fiscal mediante o projeto de lei e as críticas decorrentes. Norteia os princípios constitucionais em que se baseia o projeto de lei e as repercussões deste na sociedade. Por fim, pretende-se demonstrar ser possível ou não aprimorar a cobrança do crédito tributário da Fazenda Pública, com a execução fiscal administrativa, sem que haja violação dos direitos e garantias constitucionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei nº 6.830/80; Execução Fiscal; Projeto de Lei nº 5080/2009; Fazenda Pública; Dívida Ativa; Execução Fiscal Administrativa; Penhora administrativa; Crédito tributário; Cobrança; Princípios.

## **ABSTRACT**

This work features the collection of the tax to the State through tax foreclosure in the administrative, intended to be implemented in Brazil with the Project of Law nº 5.080/2009. Therefore, the objective of this research is to analyze the administrative fiscal enforcement in Brazilian law, under the project of law, which eliminates the requirement for recovery of outstanding debt only by the judiciary, and transfers to the administrative acts preparatory phase of tax enforcement, as the "administrative garnishment". Addresses the situation that is now with this kind of action. Illustrates the main changes in tax enforcement by the project of law and the criticism arising. Guiding constitutional principles on which the project of law and its repercussions in society. Finally, we intend to show that it is possible or not to improve the recovery of tax credit of the Treasury, implementing Administrative Fiscal Enforcement, without violation of constitutional rights and guarantees.

**KEYWORDS:** Law nº 6.830/80; Fiscal Enforcement; Project of Law nº 5080/2009; Public Treasury; Active Debt; Administrative Fiscal Enforcement; Administrative Attachment or Administrative Garnishment; Tax Credit; Collection; Principles

## **LISTA DE ABREVIATURAS (SIGLAS)**

AGU – Advocacia Geral da União

AJUFE – Associação dos juizes federais do Brasil

CDA – Certidão da Dívida Ativa

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

CTN – Código Tributário Nacional

DAU – Dívida Ativa da União

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LEF – Lei de Execução Fiscal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAES – Parcelamento Especial de débitos pela Lei nº 10.684/2003

PAEX – Parcelamento Especial de débitos pela Medida Provisória nº 303/2006

PAF – Processo Administrativo Fiscal

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PL – Projeto de Lei nº 5080/2009

REFIS – Programa de Recuperação Fiscal

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

SNPIC – Sistema Nacional de Informações Patrimoniais do Contribuinte

STF – Supremo Tribunal Federal

TDA – Termo de Inscrição em Dívida Ativa

## LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Estoque de créditos previdenciários.....	pág. 25
TABELA 02 – Arrecadação dos créditos previdenciários.....	pág. 26
TABELA 03 – Estoque de créditos não previdenciários: quantidade e valor.	pág. 26
TABELA 04 – Arrecadação de créditos não previdenciários.....	pág. 26
TABELA 05 – Arrecadação Total PGFN 2008 x 2009.....	pág. 27
TABELA 06 – Estoque DAU 2008 x 2009.....	pág. 27
TABELA 07 – Arrecadação X Estoque DAU.....	pág. 27

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1 A COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO</b> .....	<b>11</b>
1.1 Conceitos.....	11
1.2 Dívida Ativa .....	14
1.3 Execução Fiscal .....	15
1.3.1 Marcha processual na LEF .....	18
1.4 Crise da Execução Fiscal .....	20
1.4.1 Situação Atual da Execução Fiscal.....	21
<b>2 A PROPOSTA DO PROJETO DE LEI Nº 5080/2009</b> .....	<b>28</b>
2.1 Principais Mudanças.....	28
2.2 A penhora administrativa .....	31
2.3 Críticas .....	34
<b>3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS APLICADOS AO PROJETO DE LEI Nº 5080/2009</b> .....	<b>37</b>
3.1 Princípio da Ampla Defesa e Contraditório.....	37
3.2 O Devido Processo Legal e a Proporcionalidade .....	39
3.3 Princípio da Celeridade e Economia Processual.....	40
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>46</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>51</b>
ANEXO A – Projeto de Lei nº 5080/2009.....	51
ANEXO B – Impacto da Execução Fiscal no Judiciário .....	60

## INTRODUÇÃO

O tema da presente monografia é a cobrança do crédito tributário da Fazenda Pública por meio da Execução Fiscal na via Administrativa, que pretende ser implantada no Brasil com a aprovação do Projeto de Lei nº 5.080/2009.

A escolha do tema deu-se pela importância do assunto abordado, qual seja a execução fiscal administrativa, na medida em que aparenta ser um sistema mais célere, eficiente e barato do que a sistemática atual da execução fiscal.

O modelo atual que hoje vigora no Brasil é a chamada Lei de Execução Fiscal (LEF) que dispõe sobre a cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, baseado na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Porém este modelo encontra-se inoperante, mais preocupado com procedimentos do que com resultados, e lento, aliado perfeito do devedor contumaz.

Ademais, pelos dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), os débitos tributários, de sua competência, inscritos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) na Dívida Ativa da União aumentam cada vez mais e a maioria deles ainda está em fase de cobrança, aguardando alguma decisão judicial, já que a execução fiscal no Brasil ocorre exclusivamente na via jurisdicional.

Assim, a morosidade do Judiciário, o estoque de créditos tributários, o volume de execuções e a média de duração desses processos suscitam um conjunto de soluções gerenciais e legislativas, que aponta para a necessidade de modificar o atual sistema de cobrança da dívida da Fazenda.

Este tema apresenta alta relevância social e política, principalmente levando em consideração o custo altíssimo do processo judicial de execução, que não coaduna com o paradigma da administração pública gerencial que tem sido requisitada pela sociedade, respaldada pela própria Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37.

Afinal muito mais do que a segurança de um processo instruído e decidido por um terceiro imparcial, o juiz, quer-se a eficiência de uma Administração Pública menos burocrática. Nesse contexto, muito mais coerente é a cobrança administrativa das dívidas tributárias.

Além disso, tal tema é altamente relevante para a própria Administração Pública já que abordará os aspectos relacionados a prática de determinados atos executivos pela própria Fazenda Pública, com o intuito de afastar a morosidade, o alto custo e a ineficiência que o processo de execução fiscal atualmente vigente enseja na realização do crédito público, que acaba por permitir a constante postergação do pagamento de montantes devidos pelo sujeito passivo beneficiando os contribuintes inadimplentes.

Afinal sabe-se que é de extrema justiça e solidariedade a proteção do devedor na relação de crédito/débito, já que em geral, ele é a parte hipossuficiente, principalmente, se o outro pólo da relação é o próprio Estado. No entanto, hoje, pode-se falar que a proteção faz-se excessiva, trazendo ao credor grande insegurança. No caso da dívida tributária, não se pode dizer que causa uma instabilidade mercadológica, pois não é dívida oriunda de financiamento privado. No entanto, desvirtua o sistema de redistribuição financeira almejada pela tributação, vez que busca recolher de quem tem renda para manter a própria administração estatal e redistribuir aos que têm menos dinheiro. Sem receber o crédito tributário, a “máquina estatal” não funciona.

Assim, depois de muitos estudos, foram encaminhados ao Congresso Nacional quatro projetos de lei, que vão dar origem ao novo modelo de cobrança tributária, visando reduzir custos de administração do sistema de cobrança e o tempo de tramitação dos processos na Justiça.

Entre estes quatro projetos, está a proposta que altera a Lei de Execução Fiscal, nos termos do PL nº 5080/2009, objetivando trazer para a administração tributária o ajuizamento das ações, desafogando o Poder Judiciário.

Se esta nova versão da Lei de Execução Fiscal for aprovada, a penhora preparativa de bens e de valores em dinheiro, a chamada “penhora administrativa” passa a ser feita pela União. Assim, o governo estima reduzir pela metade o tempo de uma execução fiscal, que atualmente demora, em média, doze anos.

A adoção da via administrativa para a execução fiscal tende a aliviar o Poder Judiciário de pesado fardo, liberando importantes recursos materiais e humanos que poderão ser empregados na rápida solução de lides que, hoje, levam anos para serem julgadas.

Note-se que em grandes e avançadas democracias, como Portugal, Espanha, EUA e França, já praticam a execução administrativa. Na Espanha, por exemplo, a penhora é feita exclusivamente na via administrativa (de conta corrente, de bens móveis e imóveis), o que torna a cobrança do crédito tributário mais eficiente que a do Brasil, além de cobrarem também débitos de pequena monta de forma intensiva. Já nos Estados Unidos da América do Norte, a penhora administrativa pode incidir, até, sobre os salários do devedor.

Assim, com base na problemática que o atual sistema não mais condiz com a realidade, o projeto de lei tentará trazer soluções para este empilhamento de processos, bem como viabilizar aquelas execuções que realmente trarão resultados.

Indaga-se na pesquisa em questão se a execução fiscal administrativa é compatível com o sistema constitucional brasileiro e em que medida a execução fiscal administrativa é a melhor solução para a recuperação dos créditos tributários.

Portanto, o objetivo desta pesquisa é analisar a execução fiscal administrativa no Direito Brasileiro, nos termos do PL nº 5080/2009, que elimina a obrigatoriedade da cobrança da dívida ativa seja realizada apenas pelo Judiciário, e transfere para a fase administrativa os atos preparatórios da execução fiscal, a exemplo da “penhora administrativa”.

Em termos específicos, verificar-se-á se o mesmo atende os princípios constitucionais e as repercussões deste na sociedade.

Pretende-se, assim, demonstrar ser possível aprimorar a cobrança do crédito tributário da Fazenda Pública, com a execução fiscal administrativa, sem que haja violação dos direitos e garantias constitucionais.

Ademais o escopo do trabalho busca corroborar a legitimidade deste instrumento, a execução fiscal administrativa, que deverá auxiliar a recuperação dos créditos tributários da Fazenda Pública.

O presente trabalho partirá da análise geral das regras e princípios jurídicos pertinentes ao tema para se inferir o particular, isto é, qual o embasamento legal e constitucional para a aplicação da execução fiscal administrativa no ordenamento jurídico vigente.

O tipo metodológico que será utilizado neste trabalho é a pesquisa dogmática ou instrumental. Este tipo de pesquisa utiliza-se da doutrina, jurisprudência e legislação, para verificar a coerência do sistema jurídico e de seus elementos.

Não há pesquisa de campo, mas, em contrapartida, volta-se para realizar uma análise do projeto, esclarecendo as principais mudanças, com ênfase na penhora administrativa, levando em consideração as fontes indiretas, pesquisa documental e bibliográfica.

No que tange aos capítulos deste trabalho científico, estes se dividem de uma forma didática, com o fim de trazer um embasamento sobre o processo de execução fiscal, antes de abordar e explanar qualquer proposta para a reforma do atual modelo de cobrança tributária.

Desta forma, divide-se o mesmo em três partes, onde no primeiro capítulo serão dadas noções gerais sobre a cobrança do crédito tributário com ênfase na execução fiscal no sistema tributário brasileiro, para facilitar a compreensão e assimilação quando for abordada a mudança nos termos do PL nº 5080/2009.

Estas noções gerais são feitas através de classificações e conceitos esclarecedores conforme a doutrina majoritária. Ademais, realiza-se uma análise sobre a atual situação em que se encontra a execução fiscal devido ao acúmulo de destas no Judiciário, muitas fadadas ao insucesso.

No segundo capítulo, aborda-se e explana o PL nº 5080/2009, demonstrando suas principais mudanças e críticas, com ênfase na “penhora administrativa”, refletindo se a proposta será benéfica a toda sociedade ou se apenas trará benefícios para determinados entes.

No terceiro e último capítulo, aborda-se indigitado projeto sobre o prisma constitucional e dos atributos administrativos, fazendo ligação com os princípios constitucionais que norteiam a aplicação da execução fiscal pela via administrativa.

Interessante ressaltar que algumas mudanças previstas no novo modelo de cobrança tributária não serão aprofundadas neste trabalho, como por exemplo, os demais projetos de lei e a criação do Sistema Nacional de Informações Patrimoniais do Contribuinte (SNPIC), prevista no PL nº 5080/2009, como um instrumento utilizado para verificar a situação patrimonial dos contribuintes, seja de bens moveis

ou imóveis registrados pela União, Estados ou Municípios. Isto porque uma das maiores dificuldades no processo executivo fiscal, hoje em dia, é identificar o patrimônio dos devedores.

Por último, cabe salientar que o PL nº 5.080/2009 ainda está sob análise do legislativo, ou seja, sequer foi aprovado, podendo ser rejeitado ou sofrer modificações no texto original que está sendo abordado neste trabalho.

# 1 A COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

## 1.1 Conceitos

O conceito de obrigação tributária deriva do conceito maior de obrigação jurídica, que, no campo tributário, define-se por uma relação entre um devedor, sujeito passivo, que tem a obrigação de prestar algo de natureza tributária a um credor, sujeito ativo, que adquire o direito de exigir esta prestação. Esta relação está prevista na lei descritiva do fato gerador, que pode ser definido como “situação abstrata, descrita na lei, a qual, uma vez ocorrida em concreto enseja o nascimento de uma obrigação tributária”<sup>1</sup>.

Segundo o artigo 116 do Código Tributário Nacional (CTN) o fato gerador ocorre e seus efeitos consideram-se existentes diante dos acontecimentos no mundo dos fatos previstos em lei, determinando o nascimento do vínculo entre o Estado e o contribuinte.

Uma vez nascida à obrigação tributária, necessariamente a Administração Pública deverá de ofício formalizá-la, tornando-a exigível. Quando identificado o fato gerador da obrigação, a autoridade administrativa deve realizar o lançamento, atividade vinculada e obrigatória, surgindo o crédito tributário.

O crédito tributário é distinto de obrigação tributária, já que o crédito decorre da obrigação. É um vínculo jurídico, de natureza obrigacional, pelo qual o Estado pode exigir do contribuinte o pagamento do tributo ou da prestação pecuniária.

Sendo assim, diante deste contexto, abrem-se duas possibilidades distintas: caso o sujeito passivo pague, voluntariamente, o crédito tributário encontra-se extinto, nos termos do art. 156, inciso I do CTN<sup>2</sup>; em caso contrário, passa a existir a cobrança, a exigência de pagamento do crédito tributário, em que o sujeito passivo pode vir a discutir a legalidade do lançamento, instaurando-se a fase contenciosa, que pode ser administrativa ou judicial.

Se não houver impugnação pelo sujeito passivo, a RFB inicia a cobrança administrativa no prazo regulamentar de trinta dias da ciência do lançamento do

---

<sup>1</sup> HARADA, Kyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 478.

<sup>2</sup> “Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

I – o pagamento” in BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Código Tributário Nacional*. Organização de Kiyoshi Harada. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2006

crédito tributário. Caso não haja o pagamento, ainda há uma segunda tentativa com a chamada “cobrança amigável” efetuada nos trinta dias subseqüentes ao prazo da cobrança administrativa, do 31º ao 60º dia da ciência do lançamento do crédito tributário, em caso de revelia.

Caso haja impugnação pelo sujeito passivo, instaura-se a fase contenciosa do processo, que no âmbito federal o Processo Administrativo Fiscal (PAF) é regido pelo Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, onde será concedido o direito ao sujeito passivo que participe deste, apresentando sua defesa e fazendo o contraditório.

Após a conclusão do PAF de controle da legalidade do lançamento, a decisão definitiva abre duas possibilidades: se favorável ao sujeito passivo, é este exonerado dos gravames decorrentes do litígio; se desfavorável a ele, com a manutenção do lançamento, no todo ou em parte, o crédito tributário, considera-se “definitivamente constituído”. Deve ser feita, então a chamada “cobrança amigável”, intimando-o para o cumprimento da obrigação no prazo de trinta dias, findos os quais terá a quantia devida inscrita em dívida ativa e executada judicialmente.<sup>3</sup>

Segundo Hugo de Brito Machado: “se o Fisco decide, administrativamente, pela existência de um crédito tributário, a cobrança deste se faz mediante a propositura da execução fiscal, posto que o Fisco constitui, unilateralmente o título executivo a seu favor.”<sup>4</sup>

A inscrição é o ato de controle administrativo da legalidade, para apurar a liquidez e certeza do crédito, tributário ou não, da Fazenda Pública, operado por autoridade competente, que é órgão jurídico.<sup>5</sup>

Este ato vinculado não se confunde com o lançamento e tem natureza distinta. Talvez uma das maiores distinções entre o lançamento e a inscrição da dívida ativa esteja na autoridade competente que realiza os diferentes atos. No

---

<sup>3</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Processo Tributário*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.189.

<sup>4</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 400

<sup>5</sup>“ Art. 2º (...) § 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo. § 4º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.” In BRASIL. Lei nº 6830, de 22 de setembro de 1980.

primeiro ato, compete à autoridade fazendária, enquanto que no segundo trata-se de responsabilidade da Procuradoria da Fazenda Nacional.<sup>6</sup>

A inscrição diz respeito à certeza e liquidez do débito já constituído, devendo-se apurar se este é líquido legalmente, cobrando somente o que a lei permite, e se é exato legalmente, ou seja, se obrigação foi constituída legalmente.<sup>7</sup>

Assim, a RFB encaminha os débitos para a Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN), dentro dos limites de valor consolidado para a inscrição de débitos fiscais na Dívida Ativa da União (DAU) estabelecidos na Portaria MF nº 49, de 1 de abril de 2004<sup>8</sup>, para o ajuizamento das execuções fiscais.

Ademais, o Ministro da Fazenda poderá determinar a não inscrição como Dívida Ativa da União ou a sustação da cobrança judicial dos débitos de comprovada inexecuibilidade ou de reduzido valor, conforme dispõe o artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569, de 08 de agosto de 1977.<sup>9</sup>

Então após o encaminhamento, a PFN passa a ser responsável pela “cobrança judicial” ou cobrança executiva, que é a cobrança do crédito tributário realizada após inscrição do mesmo na Dívida Ativa da União (DAU).

Salienta-se que, após ser dada a garantia constitucional ao devedor de contradizer e expor toda sua defesa, é neste processo que será constituído o crédito da Fazenda Pública, bem como será gerado o título executivo extrajudicial, Certidão de Dívida Ativa (CDA), que irá aparelhar a execução fiscal e, por decorrência, tornará possível a satisfação dos créditos da Fazenda Pública.<sup>10</sup>

Este processo, que apura o crédito da Fazenda Pública e, ao final, inscreve este como dívida ativa, é de suma importância para a execução fiscal porque se

---

<sup>6</sup> PORTO, Ederson Garin. *Manual da Execução Fiscal*, 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 50

<sup>7</sup> “É certo o crédito, constante do título, quando não há duvida sobre sua existência; líquido, quando insuspeito seu objeto; e exigível, quando inexistem objeções contra sua atualidade” In ASSIS, Araken. *Manual da execução*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 841

<sup>8</sup> “Art. 1º. Autoriza a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$1.000,00 (um mil reais) e o não ajuizamento das execuções fiscais de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais). Art. 2º. Entende-se por valor consolidado o resultante da atualização do respectivo valor originário mais os encargos e acréscimos legais ou contratuais vencidos, até a data da apuração”.

<sup>9</sup> BRASIL. *Decreto- Lei nº 1569, de 08 de agosto de 1977*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1977

<sup>10</sup> PORTO, Ederson Garin. *Op. cit.*, p. 35.

houver irregularidades naquele, ou vícios insanáveis, a CDA estará comprometida e a ação executiva fiscal será passível de anulação.

Desta forma, o processo que antecede a execução fiscal deverá ter sua formalidade respeitada conforme determina a lei.

Portanto, a cobrança do crédito tributário pode ser feita, em caráter amigável (extrajudicial) ou judicialmente. A cobrança amigável faz-se no âmbito da Administração e a outra, em Juízo, através da execução judicial do crédito tributário ou não, inscrito como dívida ativa.

## **1.2 Dívida Ativa**

Os créditos da Fazenda Pública podem ter origem tributária ou não tributária e são quaisquer valores cuja cobrança seja atribuída por lei à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas Autarquias.

A Lei nº 4320/64, em seu artigo 39, parágrafo 2º discrimina e exemplifica o que seria o crédito de origem tributária e não tributária, uma vez que traz em seu texto que:

Art. 39. (...)

(...)

§ 2º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.<sup>11</sup>

De uma forma sucinta e concordando com o doutrinador Araken de Assis<sup>12</sup>, pode-se dizer que:

Os créditos não-tributários, enumerados exemplificativos no art. 39, § 2º da Lei 4.320/64, decorrem de quaisquer dívidas de particulares perante o

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1964.

<sup>12</sup> ASSIS, Araken. *Op. cit.*, p. 951.

Poder Público, enquanto os créditos tributários resultam da falta de pagamentos de tributos e seus encargos.

Demonstrado quais créditos podem constituir a CDA, pode-se afirmar que a Fazenda Pública para iniciar um processo de execução fiscal deverá estar munida de um documento formal que tem a característica de um título executivo extrajudicial formado unilateralmente, ou seja, sem a participação direta do devedor.

Ao afirmar que o título executivo da Fazenda Pública, a CDA, é unilateral, enfatiza-se que este, para possuir certeza, liquidez e exigibilidade não precisa de consentimento ou aceite do devedor.

Para sua validade, é necessário, apenas, o prévio procedimento administrativo fiscal que é regido pelo Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, fase contenciosa, onde será concedido o direito ao devedor que participe deste, apresentando sua defesa e fazendo o contraditório.

Ressalte-se que a CDA é um ato jurídico estabelecido pela Lei como apto a ensejar o processo de execução fiscal e dispensar discussão sobre a existência do crédito.

No entanto, tem-se que a CDA tem a “presunção” de certeza e liquidez relativa devido à forma como é produzida, por ser um título produzido unilateralmente.

Portanto, conforme consta no art. 201 do CTN, a dívida ativa tributária é a dívida proveniente de crédito tributário, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, no caso da União, na PFN, depois de esgotados todos os prazos fixados em lei para pagamento do tributo, ou por decisão final proferida em processo regular.

### ***1.3 Execução Fiscal***

Até o advento do Código de Processo Civil, em 1973, a cobrança do crédito público no Brasil era regulada pelo Decreto-Lei nº 960, de 17 de fevereiro de 1938. Com este diploma legal, o executivo fiscal passou a denominar-se execução fiscal ou ação de execução, alterando fundamente o sistema da execução forçada fiscal, visto que o processo comum e o fiscal foram unificados.

Houve várias tentativas de reformulação legislativa, no sentido de dotar o país de uma legislação processual fiscal ágil e moderna.<sup>13</sup>

Assim, depois de muitos estudos, entrou em vigor, no Brasil, a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias), e que foi editada com o propósito de acelerar essa cobrança, através das normas integrantes de seu procedimento especial, que é diverso do Código de Processo Civil (CPC), Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

A execução dos créditos da Fazenda Pública é chamada de execução fiscal por ter seu procedimento disposto na Lei n.º 6.830, de 22 de Setembro de 1980, conhecida como lei de Execução Fiscal (LEF).

Como está prevista em um regulamento especial, o processo executivo do crédito do Poder Público difere um pouco da execução dos créditos de particulares que possui seu procedimento regido pelo Código de Processo Civil.

A LEF foi fruto de anteprojeto<sup>14</sup> elaborado na PFN, ouvindo-se vários setores da sociedade, nesta fase, com o que se nutriu de valiosos subsídios e contribuições para a elaboração final do texto, que viria a converter-se na Lei citada.

A época este diploma legal visava simplificar e agilizar o processo, fixando definitivamente o controle administrativo da legalidade, que se concretiza através da determinação da inscrição, como dívida ativa da Fazenda Pública, dos créditos tributários ou não, em registro próprio.

A Fazenda Pública para ajuizar ação executiva fiscal e, conseqüentemente, reaver seus créditos resultantes de sua atividade, sejam de origem tributária ou não, deverá ter um título executivo que a norma específica atribuiu o nome de Certidão de Dívida Ativa – CDA.

---

<sup>13</sup> SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Execução fiscal*. 2ª ed. Brasília: ESAF, 1980. p. 13.

<sup>14</sup> “O anteprojeto, por outro lado, insere-se no Programa Nacional de Desburocratização, a que se refere o Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, uma vez que simplifica o processo da execução da Dívida Ativa, reduz, substancialmente, o número de despachos interlocutórios do Juiz, liberando-o de trabalhos meramente burocráticos em favor da atividade especificamente judicante, utiliza os modernos serviços dos Correios para a citação dos executados, cria condições para a melhor utilização do processamento de dados na execução fiscal, descongestiona as vias judiciais, nas duas instâncias, e adota outras medidas, tudo em consonância com os princípios constitucionais que regem os direitos e garantias individuais e as funções do Poder Judiciário” PRUDENTE, Antônio Souza; SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Execução administrativa do crédito da Fazenda Pública*. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, nº 49, fev 2001.

Este título específico resultante de um negócio jurídico entre Fisco e particular tem força executiva, bem como é um documento formal que contém as mesmas informações do Termo de Inscrição em Dívida Ativa (TDA), oriundo do processo administrativo fiscal.

Importante ressaltar que os créditos da Fazenda Pública, que não são oriundos de sua atividade básica, ou seja, que não estão dispostos em lei, não serão cobrados através de um processo administrativo fiscal que gerará uma certidão de dívida ativa e, posteriormente, ajuizada uma execução fiscal.

Neste caso, a Fazenda Pública irá se valer dos mesmos procedimentos que o particular para constituir seu crédito e, posteriormente, após a sentença transitar em julgado poderá ingressar com o cumprimento da sentença.

Pode-se dizer, entretanto, que há pouca diferença entre o rito processual executivo dos créditos particulares regido pelo Código de Processo Civil e o rito processual executivo fiscal, uma vez que ambos possibilitam a penhora de bens, embargos e eventual venda judicial dos bens penhorados para satisfazer o valor do crédito a que tem direito o credor.

Este título específico resultante de um negócio jurídico entre Fisco e particular tem força executiva, bem como é um documento formal que contém as mesmas informações do Termo de Inscrição em Dívida Ativa (TDA), oriundo do processo administrativo fiscal.

Sucintamente, pode-se dizer que a execução fiscal, segundo o doutrinador Hugo de Brito Machado, é “a ação de que dispõe a Fazenda Pública para a cobrança de seus créditos, sejam tributários ou não, desde que inscritos como dívida ativa”.<sup>15</sup>

Em outras palavras, afirma-se que o processo executivo fiscal nada mais é do que a ação em que a Fazenda Pública pede ao juiz que faça valer seu direito, reconhecido por um título extrajudicial, ou seja, pela certidão da dívida ativa, com dispensa do prévio processo de cognição, tendo em vista as características do título em que se funda.

No entanto, a Fazenda Pública para rever seus créditos inscritos em dívida ativa deverá ir à Justiça por um meio próprio e específico, ou seja, através do

---

<sup>15</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Op. cit.*, p. 424.

procedimento da execução fiscal, disposto na LEF. Não poderá ajuizar o processo executivo previsto no código de processo civil, uma vez que há uma legislação específica para este fim.

A LEF alterou o procedimento desta modalidade de execução, traçando-lhe regras próprias e concedendo ao Fisco certos privilégios para rever seus créditos judicialmente.

Alguns doutrinadores entendem que a LEF beneficia desproporcionalmente o Fisco e, conseqüentemente, deveria ter sua constitucionalidade examinada com rigor a luz do princípio da isonomia.

### **1.3.1      *Marcha processual na LEF***

Inicia-se o processo executivo com a petição inicial, acompanhada do título executivo, a CDA. Ao analisar a inicial, o juiz poderá indeferi-la, se entender que não está formulada de modo adequado; poderá também determinar que o exequente a corrija ou a emende.

Ajuizada a execução e presentes os requisitos necessários, o juiz profere um despacho deferindo a petição. Tal ato importa ordem para a citação, que se fará pelo correio, com aviso de recepção, se de outra forma não requerer a Fazenda Pública. Caso a citação pelo correio não se realize, esta se fará por mandado ou por edital, conforme o caso.

Citado, o executado terá o prazo de cinco dias para pagar ou garantir o juízo, mediante fiança bancária ou depósito, ou indicar bens à penhora.

O pagamento pode ser total, englobando todas as parcelas (principal, juros, atualização monetária, multa, custas processuais e honorários advocatícios), ou parcial (o devedor concorda com uma parcela do débito, mas discorda do restante, o qual poderá ser discutido). Se o devedor efetuar o pagamento total, extingue-se o processo executivo.

A satisfação da obrigação é a única forma de extinção normal da execução, sendo o pagamento efetuado pelo devedor, ou por terceiros, uma de suas espécies.

Na hipótese de garantia da execução, poderá o executado depositar o total do débito, oferecer fiança bancária, nomear seus bens à penhora ou, ainda, indicar a

penhora bens oferecidos por terceiros<sup>16</sup>, desde que aceitos pela Fazenda Pública. Após ter prestado a garantia, possui prazo de 30 dias para apresentar embargos, contados da intimação da penhora dos bens que ofereceu, da data do depósito em dinheiro, ou da juntada da fiança bancária.

Findo o prazo e deixando de realizar qualquer dos atos acima mencionados, será feita a penhora de qualquer bem do executado (exceto daqueles que a lei declara absolutamente impenhoráveis), tantos quantos bastem para cobrir a dívida. Aceita a nomeação, ou realizada pelo oficial de justiça, será lavrado o auto de penhora, onde deverão constar os requisitos normais e a avaliação do bem, feita por quem o lavrar.

Vale ressaltar que a ordem dos bens a serem penhorados, seja por nomeação, seja por ato do oficial de justiça, encontra-se previsto no art. 11 da Lei nº 6.830/80<sup>17</sup>, sendo diverso do previsto no CPC para outras espécies de execução.

A avaliação poderá ser impugnada por qualquer das partes. Nesse caso, o juiz, antes de publicar o edital de leilão, nomeará avaliador oficial, que procederá a nova avaliação. Apresentado o laudo, o juiz decidirá de plano, fixando o valor dos bens penhorados.

O executado será intimado da penhora, por publicação no órgão oficial, em regra. A penhora deverá ser registrada no órgão competente. Poderá, então, o executado interpor embargos, no prazo de trinta dias, onde exercerá seu direito de defesa.

Há divergências acerca do cabimento dos embargos se os bens penhorados forem de valor insuficiente para garantir o pagamento total da quantia cobrada. Há quem sustente que os embargos só podem ser apreciados se estiver seguro o juízo com o penhora dos bens suficientes para satisfazer o pagamento integral do débito.

Por seu turno, Hugo de Brito Machado entende que os embargos são cabíveis e devem ser apreciados, mesmo que o valor dos bens penhorados seja insuficiente para garantia o pagamento total da dívida. Alega que, nesse caso, o

---

<sup>16</sup> “Criou o texto legal, portanto, recolhendo e placitando costume do foro, um meio de o terceiro, interessado ou não na solução da dívida, ao invés de remir a execução, gravar bem de sua propriedade, móvel ou imóvel, com o fito de fazê-lo responder por dívida alheia” IN ASSIS, Araken. *Op. cit.*, p.871.

<sup>17</sup> “Art. 11 - A penhora ou arresto de bens obedecerá à seguinte ordem: I - dinheiro; II - título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa; III - pedras e metais preciosos; IV - imóveis; V - navios e aeronaves; VI - veículos; VII - móveis ou semoventes; e VIII - direitos e ações”.

credor poderá buscar um reforço da penhora, mas não admite que a execução prossiga com a expropriação dos bens penhorados, antes do julgamento dos embargos interpostos.<sup>18</sup>

A Fazenda Pública possui prazo de trinta dias para impugnar os embargos. Julgados procedentes os embargos, deve ser extinta a execução. Porém, se forem rejeitados, ou julgados improcedentes, ocorrerá a arrematação dos bens, em leilão público e, em seguida, a satisfação do débito.

A cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública não está sujeita a concurso de credores, tendo preferência sobre qualquer outro, ainda que tenha garantia real.

Em síntese, ajuizada a execução fiscal e recebida a petição inicial, o processo se desenvolve através de atos praticados por determinação do juiz (citação, penhora e avaliação de bens). Em seguida, pode o devedor oferecer ou não embargos à penhora. Opostos os embargos, inaugura-se a fase de cognição; sucede-se a intimação da Fazenda para impugná-los (fase das provas); e, por fim, é proferida a decisão final nos embargos. Sendo favorável ao contribuinte a decisão, terá eficácia constitutivo-negativa, anulando o crédito tributário; se favorável à Fazenda, encerra-se o litígio, desapensando-se os embargos dos autos de execução, a qual prosseguirá em seu curso normal. No caso de o devedor não oferecer embargos à penhora (ou se estes forem rejeitados) tem início a fase expropriatória, com o leilão dos bens penhorados ou sua adjudicação à Fazenda Pública.

#### **1.4 Crise da Execução Fiscal**

Atualmente, de uma forma genérica e global, tem-se que o processo judicial vem se arrastando aos longos dos anos, passando uma enorme desconfiança e insegurança em relação ao Poder Judiciário por parte de seu cliente: o cidadão brasileiro.

É cediço que o Judiciário está atravessando a “crise do processo”, também conhecida, por outros doutrinadores, como “crise da efetividade”.

---

<sup>18</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Op. cit.*, p. 425.

Desta forma, tem-se que o processo executivo fiscal vem enfrentando problemas, cada vez mais frequentes, devido à morosidade da justiça, para tornar a execução efetiva e satisfazer o crédito tributário. Segundo Maria Fernanda Erdelyi<sup>19</sup> “a União leva cerca de dezesseis anos para ver a cor do dinheiro.”

Ressalte-se, no entanto, que o problema da morosidade da Justiça está instalado não só nas execuções fiscais, mas em todas as demandas. Esta vem ocorrendo em todas as instâncias, desde o Juizado Especial, Justiça Comum, Justiça Federal até o Supremo Tribunal Federal (STF).

Em 2005, este problema foi admitido e reconhecido até mesmo pelo Presidente do STF, a época, ministro Nelson Jobim, quando afirmou que há um congestionamento enorme, com uma taxa de 56%, conforme dado retirado da entrevista coletiva de imprensa.<sup>20</sup>

Tal morosidade tem reflexos enormes na sociedade que passa a nutrir sentimentos de descrédito no Poder Judiciário e, nascendo a concepção de que “o direito ficará para os meus netos” ou “o pobre nada consegue, o rico pode tudo”.

#### **1.4.1 Situação Atual da Execução Fiscal**

A Fazenda Pública dispensa um determinado tempo, em torno de quatro anos, para efetuar a cobrança administrativa e gerar a CDA.

Somente após a finalização deste e sem o pagamento espontâneo do devedor é que o Fisco poderá ir ao Judiciário e por meio da execução fiscal tentar satisfazer seu crédito.

O que ocorre, cada vez mais, é que os devedores não efetuam o pagamento na esfera administrativa ou sequer tentam acordar um parcelamento para evitar a cobrança judicial, uma vez que a morosidade judicial está transmitindo uma sensação de que o executado não sofrerá nenhuma constrição em seu patrimônio, resultando, após um determinado tempo, na prescrição da dívida.

Atualmente, as execuções fiscais ingressadas, devido à extrema morosidade do Poder Judiciário, que se encontra afogado em meio a milhares de processos

---

<sup>19</sup> ERDELYI, Maria Fernanda. *Fazenda propõe projetos para execução fiscal administrativa*. Consultor Jurídico, mar. 2007.

<sup>20</sup> “Estamos com média nacional de 56%, o que significa que, de cada cem processos no ano de 2003, tivemos a capacidade, do sistema, de julgar em torno de 47, 48, o que mostra que o sistema não está funcionando”. JOBIM, Nelson. *Precisamos mudar as regras*. Consultor Jurídico, maio, 2005.

executivos, resultam em uma parcela mínima de ações executivas que se transformam efetivamente em arrecadações do tributo.

Segundo Misabel Derzi, somente um terço das execuções fiscais são efetivas, indicando que o número de inscrições em dívida ativa cresceu 1.600% nos últimos dez anos e a dívida acumulada do INSS e da PGFN chega perto de 500 bilhões de reais. Ademais o tempo médio para a satisfação do crédito tributário é de 16 anos. Nesse período, o patrimônio do devedor pode ser dilapidado ou o contribuinte pode encerrar suas atividades <sup>21</sup>.

Hoje as varas de execução fiscal são ocupadas basicamente pela função de procurar bens dos devedores. A medida mobiliza cartórios e oficiais de Justiça em vão, pois na maioria das vezes os devedores não são localizados nem têm bens para penhora.

Note-se que o número de execuções fiscais equivale a mais de 50% dos processos judiciais em curso no âmbito do Poder Judiciário.

Consoante o relatório “Justiça em Números”, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2005, a taxa média de encerramento de controvérsias em relação com novas execuções fiscais ajuizadas é inferior a 50% e aponta um crescimento de 15% do estoque de ações em tramitação na 1ª instância da Justiça Federal. O valor final aponta para uma taxa de congestionamento médio de 80% nos julgamentos em 1ª instância.<sup>22</sup>

Estima-se, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que, em média, a fase administrativa dura 4 anos, enquanto a fase judicial leva 12 anos para ser concluída, o que explica em boa medida a baixa satisfação e eficácia da execução forçada (menos de 1% do estoque da dívida ativa da União de R\$400 bilhões de reais ingressam nos cofres públicos a cada ano por essa via). O percentual do ingresso somente cresce com as medidas de parcelamento adotadas (REFIS, PAES e PAEX) e com a incorporação dos depósitos judiciais, mas não ultrapassa a 2,5% do estoque. De fato, o estoque da dívida ativa da União, incluída a da Previdência Social, já alcança a cifra de R\$600 bilhões de reais e, uma vez incorporado o que ainda está em litígio administrativo, chega-se à impressionante cifra de R\$900

---

<sup>21</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. *Novos instrumentos de cobrança do crédito tributário em um Estado Democrático de Direito*.

<sup>22</sup> BRASIL. *Relatório “Justiça em Números ano 2005”*. Conselho Nacional de Justiça, 2ª ed, jun 2009.

bilhões de reais. No entanto, somente 1% (um por cento) consegue lograr êxito e retorna aos cofres públicos.<sup>23</sup>

É notório que a execução fiscal é morosa, mas o Judiciário não pode ser o único culpado porque esta passa por várias fases onde o devedor poderá ingressar com defesas e recursos, retardando enormemente a satisfação do crédito por parte da Fazenda Pública.

É importante lembrar que a Fazenda Pública também contribui para a lentidão do processo executivo fiscal, quando requer a suspensão do processo e permite que o mesmo fique paralisado nas secretarias sem nenhum andamento, sendo alcançados pela prescrição intercorrente.

Os processos executivos suspensos estão se avolumando nas secretarias rapidamente, aumentando a lentidão e contribuindo para a execução fiscal ser infrutífera e não lograr êxito.

Atualmente, um grande entrave que o Judiciário vem sofrendo é o fato das execuções fiscais se encontrarem paralisadas devido a Fazenda não realizar diligências para localizar seus devedores e informar quais bens são passíveis de penhora.

Até a pouco tempo, estas execuções fiscais suspensas ficavam paralisadas e os prazos prescricionais interrompido, levando a um volume de processos cada vez maior, até que a LEF sofreu alteração no ano de 2004, onde ficou estabelecido que o Juiz poderá reconhecer a prescrição intercorrente se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional.

Aos poucos, as execuções estão sofrendo mudanças que as tornam um pouco mais rápidas, uma vez que a Lei nº 11.382/2006 alterou o CPC<sup>24</sup> e possibilitou que o juiz possa efetuar o bloqueio de quantias da conta bancária do devedor para garantir a execução.

---

<sup>23</sup> BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 186, de 10 de novembro de 2008. *Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública.*

<sup>24</sup> “Art. 655-A. Para possibilitar a penhora de dinheiro em depósito ou aplicação financeira, o juiz, a requerimento do exeqüente, requisitará à autoridade supervisora do sistema bancário, preferencialmente por meio eletrônico, informações sobre a existência de ativos em nome do executado, podendo no mesmo ato determinar sua indisponibilidade, até o valor indicado na execução”.

A demora da execução fiscal contribui bastante para que os créditos “bons” indicados ao longo do processo se transformem em créditos “podres”, ou seja, aqueles bens que ao chegarem ao leilão não despertarão interesse por se encontrarem, muitas vezes, obsoletos e ultrapassados.

De acordo com o ministro Guido Mantega, em artigo publicado na revista *Consultor Jurídico*, “são mais de 2,7 milhões de devedores e 3,3 milhões de inscrições em cobrança judicial.”<sup>25</sup>

O relatório “Justiça em Números”, do ano de 2009, divulgado pelo CNJ, trouxe pela primeira vez um retrato das execuções fiscais no Brasil, com informações importantes para a compreensão do impacto das execuções fiscais no Poder Judiciário. Dos 86,6 milhões de processos em tramitação em 2009, 26,9 milhões eram processos de execução fiscal (constituindo aproximadamente um terço do total). No âmbito da Justiça Estadual, o problema é mais preocupante. Dos 50,5 milhões de processos pendentes, aproximadamente 20,7 milhões eram execuções fiscais (40% do total).<sup>26</sup>

Em 2009, de cada 100 processos de execuções fiscais em tramitação, apenas 14 foram finalizados no mesmo ano. Na Justiça Federal, enquanto a taxa geral de congestionamento é de 69%, esse percentual é de 90% quando consideramos somente os processos de execução fiscal.<sup>27</sup>

A partir dos dados relativos às execuções fiscais, observa-se que o combate à morosidade judicial no Brasil deve envolver necessariamente o debate específico sobre a temática dos procedimentos de execução fiscal, já que o enfrentamento dessa questão tem potencial de solucionar um dos principais gargalos da justiça brasileira.

Veja alguns números para constatar como está o atual processo executivo para cobrança dos créditos tributários:

Em 1999, o estoque da DAU era R\$ 125.286.782.346,90. Nesse mesmo ano, em sede de execução fiscal, baseado na LEF, a Fazenda Nacional arrecadou apenas R\$ 1.006.319.943,00. Ou seja, menos de 1% do total.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> ERDELYI, Maria Fernanda, *Op. cit.*

<sup>26</sup> BRASIL. *Relatório “Justiça em Números ano 2009”*. Conselho Nacional de Justiça, set 2010.

<sup>27</sup> BRASIL. *Op. cit.*

<sup>28</sup> Dados extraídos da Intranet da PGFN – Mapas Gerenciais.

Já seis anos mais tarde, em 2005, o estoque de DAU aumentou para R\$ 334.133.135.590,14 e a arrecadação em execução fiscal, no mesmo ano, foi de R\$ 1.628.312.870,31, continuando com a porcentagem de angariar menos de 1% do total.<sup>29</sup>

Em 2008, a PGFN incorporou a inscrição e cobrança das chamadas “contribuições previdenciárias”, nos termos da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, que são as contribuições sociais previstas nas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Com as novas atribuições, a PGFN passou a gerenciar aproximadamente 750.000 (setecentos e cinquenta mil) créditos previdenciários, além daqueles que antes já se achavam sob sua administração e cobranças.<sup>30</sup>

Assim o estoque dos créditos previdenciários, agora responsabilidade da PGFN, em 2009 registrou o montante de R\$ 184.541.057.657,55. Comparativamente, houve crescimento de quase 11% em relação ao ano anterior (Tabela 01), aumento este em que não se refletiu na arrecadação (Tabela 02), que apresentou um decréscimo de 47,24%, fundamentalmente pela incidência da súmula vinculante/STF nº 8, que reduziu para cinco anos o prazo para constituição e cobrança destes créditos, em virtude da declaração de inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91<sup>31</sup>:

TABELA 01 – Estoque de créditos previdenciários

2008	2009	VARIAÇÃO
166.268.495.397,11	184.541.057.657,55	10,99

Fonte: Sistema Informar – CD IDEA Dataprev

<sup>29</sup> Dados extraídos da Intranet da PGFN – Mapas Gerenciais.

<sup>30</sup> BRASIL. *Prestação de Contas do Presidente da República 2008*. Controladoria Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2008/Partell/2.10.pdf>> Acesso em 04 jan 2010.

<sup>31</sup> Tais fatos ocasionaram diretamente a baixa no estoque em cobrança de todos os créditos que não observassem o novo patamar imposto pelo Pretório Excelso.

TABELA 02 – Arrecadação dos créditos previdenciários

	2008	2009	VARIAÇÃO
	2.178.472.865,24	1.149.467.526,28	-47,24

Fonte: Sistema Informar – CD Pagamentos Dataprev

Já o estoque dos créditos não previdenciários, considerados créditos parcelados e não parcelados, registrou um decréscimo de 24,25% em 2009 quanto ao número de inscrições em DAU e um acréscimo de 11,91% em termos de valores monetários referentes aos créditos inscritos no ano anterior:

TABELA 03 – Estoque de créditos não previdenciários: quantidade e valor

	2008	2009	VARIAÇÃO
<b>INSCRIÇÕES</b>	8.122.537	6.152.934	-24,25
<b>VALOR</b>	565.592.023.107,58	632.962.186.670,07	11,91

Fonte: Intranet – Mapas Gerencias – Inscrições em Cobrança

A arrecadação dos créditos não-previdenciários, incluindo os importes oriundos do parcelamento convencional e especial, perfaz o montante de R\$ 6.269.129.964,30. Ou seja, houve crescimento na arrecadação de 55,68% em relação ao ano anterior:

TABELA 04 – Arrecadação de créditos não previdenciários

NATUREZA	2008	2009	VARIAÇÃO
<b>NÃO-PREVIDENCIÁRIOS</b>	4.026.861.578,86	6.269.129.964,30	55,68

Fonte: Intranet – Mapas Gerenciais – Arrecadação Decendial e DIVAR/RFB (REFIS, PAES, TIMEMANIA e PAEX).

Por fim, a arrecadação geral da PGFN, considerando o FGTS e os depósitos judiciais, (Tabela 05) encerrou o ano de 2009 com um acréscimo de 12,52% em relação ao ano anterior. O estoque geral dos créditos inscritos (Tabela 06) encerrou o ano de 2009 com 11,71% a mais que o ano anterior. Portanto, no balanço geral em 2009 (Tabela 07) se verifica que a arrecadação total refletiu uma baixa de 2,12% no montante do estoque da dívida:<sup>32</sup>

<sup>32</sup> BRASIL. *Balanço-Geral da União*. Dados estatísticos da Dívida Ativa da União. Ministério da Fazenda: PGFN, 2009. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/dados-estatisticos>>. Acesso em 04 jan 2010.

TABELA 05 – Arrecadação Total PGFN 2008 x 2009

QUADRO 01	2008	2009	VARIAÇÃO
NÃO-PREVIDENCIÁRIOS	4.026.861.578,86	6.269.129.964,30	55,68
PREVIDENCIÁRIOS	2.178.472.865,24	1.149.467.526,28	-47,24
FGTS	82.123.966,00	86.540.283,00	5,38
DEPÓSITOS JUDICIAIS	9.296.864.690,64	10.030.924.945,02	7,90
<b>TOTAL</b>	<b>15.584.323.100,74</b>	<b>17.536.062.718,60</b>	<b>12,52</b>

TABELA 06 – Estoque DAU 2008 x 2009

QUADRO 02	2008	2009	VARIAÇÃO
NÃO-PREVIDENCIÁRIOS	565.592.023.107,58	632.962.186.670,07	11,91
PREVIDENCIÁRIOS	166.268.495.397,11	184.541.057.657,55	10,99
FGTS	9.167.661.564,00	10.321.754.180,00	12,59
<b>TOTAL</b>	<b>741.028.180.068,69</b>	<b>827.824.998.507,62</b>	<b>11,71</b>

TABELA 07 – Arrecadação X Estoque DAU

ARRECADAÇÃO X ESTOQUE		%
17.536.062.718,60	827.824.998.507,62	2,12

## 2 A PROPOSTA DO PROJETO DE LEI Nº 5080/2009

Partindo da premissa que há necessidade de mudança no quadro atual das execuções fiscais, bem como sabemos que “quando todos pagam, todos pagam menos”, conclui-se que é urgente o aumento da efetividade da LEF para resultar na tão esperada redução tributária.

É sabido que este diploma legal não está mais correspondendo à realidade, uma vez que sua efetividade “está em cheque” tendo em vista que, na prática, não consegue forçar o contribuinte a pagar os créditos do Poder Público, bem como leva anos no Judiciário.

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

### **2.1 Principais Mudanças**

A execução fiscal administrativa consiste na transferência para o âmbito administrativo da prática de atos de execução: penhora, notificação do contribuinte, leilão e arrematação de bens. Hoje todos os atos de execução na cobrança são praticados pelo Poder Judiciário.<sup>33</sup>

O art. 1º no seu parágrafo 4º do PL estabelece, no caso da União, como órgão responsável processante, a Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN).<sup>34</sup>

Segundo o procurador-geral da Fazenda Nacional, a época, a principal mudança proposta no processo de execução fiscal é transferir parte dos procedimentos hoje realizados na esfera judicial para a esfera administrativa. Na verdade, este será um sistema misto. Por que há a possibilidade da supervisão judicial desde que requerida.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> ADAMS, Luís Inácio Lucena. *Agilidade na cobrança*. Consultor Jurídico, jul 2009.

<sup>34</sup> “Art. 1º (...) §4º A dívida ativa da União será apurada e inscrita pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (...)”

<sup>35</sup> *Id. Ibid.*

O crédito da União será inscrito e executado na PFN e os embargos à execução fiscal serão julgados pelo juízo do local onde funcionar o órgão da Fazenda Pública encarregado do seu processamento administrativo.

O acesso do contribuinte às vias judiciais dar-se-á por meio de embargos à execução fiscal, à adjudicação ou à arrematação. Fica mantida no judiciário a competência para o julgamento da constrição patrimonial.<sup>36</sup>

A petição inicial da execução fiscal será instruída com a certidão de dívida ativa, que dispensará, como hoje também ocorre, a juntada de cálculo demonstrativo do débito atualizado. Todavia, será indispensável a indicação dos bens a serem penhorados ou a possibilidade de penhora do faturamento. Realça-se, com isso, um ponto importante da proposta: o de que a utilização da via judicial somente será admitida se houver efetiva chance de êxito na execução forçada.<sup>37</sup>

O despacho que deferir a inicial importará em ordem para a convocação da constrição preparatória em penhora ou arresto, bem como em citação para opor embargos. A citação, a seu turno, será outro marco interruptivo da prescrição, preservando-se, no particular, o sistema atualmente adotado na legislação civil, processual e tributária.<sup>38</sup>

Com a disposição do artigo 5º inaugura-se, propriamente, o novo rito, mediante previsão, na fase administrativa, de notificação ao devedor da inscrição da dívida, ato esse com efeito interruptivo da prescrição.

Intenta-se, com tal disposição, um duplo objetivo: desobrigar o Fisco do ajuizamento de execuções fiscais destinadas apenas a obstar a consumação da prescrição, como atualmente ocorre; e interrompida a prescrição a partir da notificação administrativa, propiciar aos órgãos fazendários o tempo necessário à identificação do patrimônio penhorável do devedor, de forma a viabilizar, se for o caso, a execução forçada. Retira-se tal atividade da esfera judicial, que, portanto,

---

<sup>36</sup> “Art. 3º Os atos de constrição preparatória e provisória serão praticados pela Fazenda Pública credora, cabendo seu controle ao Poder Judiciário, na forma prevista nesta Lei”.

<sup>37</sup> BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 186, de 10 de novembro de 2008. *Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública*. Item 16

<sup>38</sup> “Art. 5º(...) § 10. A notificação a que se refere o caput interrompe a prescrição, nos termos de lei complementar”.

somente será chamada a atuar se houver indicação, pela Fazenda credora, dos bens a serem penhorados.<sup>39</sup>

O objetivo principal desta proposta é mudar o mecanismo de cobrança da dívida ativa e permitir a penhora de bens antes mesmo de uma decisão judicial, autorizando que as penhoras sejam feitas por oficiais da Fazenda Pública sem a interferência do Poder Judiciário.<sup>40</sup>

Ademais a proposta cria o Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes (SNIPC), sistema de investigação patrimonial com acesso a todos os dados financeiros e patrimoniais das pessoas físicas (consolidação de informações), visando melhores instrumentos para a identificação e constrição dos bens do devedor e responsáveis, por meio de um procedimento de garantia na esfera administrativa.

Ao contribuinte que se sentir lesado cabe a apresentação de uma impugnação específica, sem efeito suspensivo, que correrá em apenso ao processo de execução fiscal e que não permite a produção de provas durante o seu trâmite.<sup>41</sup>

A exceção de pré-executividade, recurso utilizado para cancelar uma cobrança indevida com alegações de pagamento do débito ou matérias de ordem pública, poderá ser apresentada apenas na esfera administrativa, sem efeito suspensivo, à PFN, que será o órgão responsável pela análise desse pedido.

Na fase judicial, os embargos à execução não terão mais o efeito de suspender a cobrança em primeira instância judicial, o que permitirá que as garantias apresentadas pelos contribuintes sejam liquidadas desde o primeiro momento do processo, salvo decisão do juiz em sentido contrário.<sup>42</sup>

O que se busca é simplesmente proceder à realização de determinados atos de execução, como a constrição patrimonial e avaliação de bens, diretamente pela

---

<sup>39</sup> HARADA, Kiyoshi. *Exame do anteprojeto de lei que dispõe sobre a cobrança de dívida ativa apresentando pela Procuradoria da Fazenda Nacional e seu substitutivo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1430, 2007. p. 4. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9968>>

<sup>40</sup> “Art. 12. O Oficial da Fazenda Pública, independentemente de qualquer outra formalidade, providenciará a entrega de certidão de inteiro teor do ato de constrição ou de constituição de garantia para o registro no ofício imobiliário ou a anotação nos cadastros da instituição pública ou privada pertinente.”

<sup>41</sup> “Art. 22 (...) § 2º A impugnação de que trata este artigo não possui efeito suspensivo, que poderá ser deferido pelo juiz em decisão fundamentada”.

<sup>42</sup> “Art. 25. A oposição de embargos não suspende o curso da execução”.

Administração Tributária. Ora, tais atos não são monopólio do Poder Judiciário, inclusive, nada tem de atos jurisdicionais propriamente ditos.<sup>43</sup>

Segundo Misabel Derzi, os atos administrativos possuem presunção de legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade, ademais os embargos à execução ter-se-iam ampla defesa e contraditório.<sup>44</sup>

## **2.2 A penhora administrativa**

A maior e mais discutida inovação trazida pelo projeto é a que altera a petição inicial da execução fiscal afirmando que esta deverá ser instruída com a indicação dos bens a serem penhorados.<sup>45</sup>

É a polêmica penhora administrativa que tanto traz discussão no meio acadêmico jurídico sobre sua constitucionalidade, bem como se pode ou não ser aplicada.

Quanto a esta alteração, a sociedade jurídica se divide, muitos juristas sendo contra por entenderem que a mesma viola princípios e garantias constitucionais, bem como por entenderem que trará mais corrupção ao procedimento e afirmar que não é a via correta porque o órgão que estipula o valor do crédito, não pode cobrá-lo e fazer a restrição do bem.

Outros juristas, mais inovadores, entendem que a mesma é juridicamente possível porque observa a todos os princípios fundamentais da Constituição Federal, vislumbrando apenas vantagens, caso venha a ser aplicada, bem como enfatizam que não é dever do Judiciário, mas sim, da Fazenda Pública localizar os bens de seus devedores, assim como acontece nos créditos dos particulares.

Interessante ressaltar nos antecedentes da LEF, ainda no século XVII, existiu a penhora administrativa para cobrança dos créditos públicos, de acordo com Szwarczky<sup>46</sup>:

---

<sup>43</sup> PRUDENTE, Antonio Souza. *Perfil de uma nova execução fiscal. Cobrança administrativa do crédito da fazenda pública*. Jus Navigandi. Teresina, ano 6, nº 49, 2001. Disponível em < <http://jus.uol.com.br/revista/texto/1321> >.

<sup>44</sup> DERZI, Misabel. *Op. cit.*

<sup>45</sup> “Art. 1º (...) § 7º A certidão de dívida ativa conterà os mesmos elementos do termo de inscrição e será autenticada pela autoridade competente, sendo título executivo apto a aparelhar a cobrança executiva do crédito público, bem como, para a constrição preparatória ou provisória no registro de imóveis, registro de veículos ou registro de outros bens ou direitos sujeitos à penhora ou ao arresto”

*A penhora fazia-se administrativamente pela própria administração ativa (a que fiscaliza, autua e impõe as penalidades) e somente depois, na fase recursal, a competência passava para o Juízo.*

O PL prevê que não haverá necessidade de memorial de cálculo demonstrativo da dívida ativa atualizada, como também ocorre hoje, mas afirma que as ações de execução fiscal só poderão ser impetradas quando houver indicação dos bens disponíveis para penhora.

Tal iniciativa foi proposta para forçar que os entes fazendários só utilizem a via judicial quando houver chance de êxito, solucionando o problema dos processos que ficam suspensos por anos nos cartórios judiciais.

O PL prevê que a indicação de bens a serem penhorados como garantia para o pagamento de dívidas seja feito pelas procuradorias, em caráter administrativo, antes de a questão ser levada à Justiça.

Desta forma, também teremos alterado o despacho inicial do juiz que deferirá a inicial proferindo ordem para penhora, avaliação e intimação, bem como em citação para opor embargos.

Apoiando a modificação do projeto está Kiyoshi Harada que afirma que a penhora administrativa deve ser implantada como mero pré-requisito para ajuizamento da execução fiscal, bem como entende que desafogará o Judiciário, indagando ainda aos opositores por que a penhora tem que permanecer sob os olhos do juiz. Neste sentido, questiona e conclui<sup>47</sup>:

*Aos opositores da penhora administrativa eu pergunto: a penhora de um imóvel X ordenada pelo juiz competente causa constrangimento menor ao devedor do que a penhora do mesmo imóvel X ordenada pela autoridade administrativa competente? Claro que não! A penhora efetivada por ordem da autoridade administrativa competente oferece maior dificuldade de defesa do que aquela ordenada pelo juiz competente? A resposta negativa se impõe! Então, pergunto, por que a resistência? Por que o juiz deveria ficar vigiando o ato de penhora?*

A penhora administrativa é a medida que se impõe até mesmo para forçar a Administração a reestruturar as Procuradorias, tanto para localização dos contribuintes devedores, como também para encontrar os bens penhoráveis. Não é,

---

<sup>46</sup> SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *A Lei de Execução Fiscal : o contencioso administrativo e a penhora administrativa*. Revista Jus Vigilantibus, dezembro de 2002. Disponível em <<http://jusvi.com/artigos/955>>.

<sup>47</sup> HARADA, Kiyoshi. *A nova execução fiscal na visão de Kiyoshi Harada*. Revista jurídica consulex, ano XI, n. 254, ago. 2007, p. 14

nem deve ser, função do juiz ficar investigando o paradeiro do devedor. Sabe-se que a maior responsável pela paralisação dos autos em cartório é a espera de providências da exequente para localização do executado ou para indicar os bens penhoráveis.<sup>48</sup>

O importante, o relevante juridicamente, é assegurar os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Se a penhora for excessiva ou se ela não obedecer a gradação prevista na lei sempre restará ao devedor impugnar essa penhora por ocasião dos embargos, regidos pelo princípio da eventualidade.<sup>49</sup>

No mesmo sentido, encontra-se o juiz federal, Walter Nunes, a época, presidente da Associação dos juizes federais do Brasil (AJUFE), que acredita que o número de casos na Justiça Federal poderá diminuir se parte da execução fiscal for feita administrativamente, acrescentando que é favorável a penhora administrativa dos bens do devedor:<sup>50</sup>

*Hoje, o Fisco apura administrativamente o débito fiscal, faz o lançamento, inscreve na dívida ativa e entra com uma ação na Justiça para cobrar a dívida. O juiz manda citar o cidadão. Se ele não pagar, o juiz manda penhorar os bens. O juiz é quem faz a execução. Na minha opinião, a administração deveria fazer o lançamento fiscal, a quantificação do valor e a identificação de quem é o responsável tributário, além de fazer a execução.*

Inclusive, Walter Nunes acrescenta que o problema maior é encontrar os bens, mas isso pode ser feito administrativamente, e caso o Fisco faça a execução de forma indevida, o contribuinte tem todo o direito de recorrer ao Judiciário, já que só a parte discutível deve ir para o Judiciário.<sup>51</sup>

Percebe-se, entretanto, que o projeto transfere parte do encargo do processamento da execução do Poder Judiciário para o Executivo, uma vez que possibilita que a Fazenda Pública escolha um de seus servidores para atuar como oficial de justiça, realizando atos processuais para a penhora administrativa.

Szklarowsky, um dos autores da atual LEF, e colaborador do PL, utilizando-se do Direito comparado, lembra que na Espanha, a penhora é feita diretamente na via administrativa (de conta corrente, de bens móveis e imóveis), o que torna a cobrança do crédito tributário mais eficiente que a do Brasil, além de cobrarem também

---

<sup>48</sup> *Id. ibid*, p. 15

<sup>49</sup> *Id. ibid*, p. 16.

<sup>50</sup> NUNES, Walter. *Execução fiscal deve ser feita por Fisco e não por juiz*. Consultor Jurídico, ago, 2006. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2006-ago-27/execucao\\_fiscal\\_feita\\_fisco\\_ao\\_juiz](http://www.conjur.com.br/2006-ago-27/execucao_fiscal_feita_fisco_ao_juiz)>.

<sup>51</sup> *Id. ibid*, p.2

débitos de pequena monta de forma intensiva. O art. 138 da Lei Geral Tributária Espanhola (*Ley General Tributaria*) autoriza expressamente a constrição patrimonial (*apremio directo sobre el patrimonio*) pela Administração.<sup>52</sup>

Note-se que em outros países desenvolvidos, como Portugal, Estados Unidos, França, e também em alguns países da América Latina, já é adotado tal modelo administrativo de cobrança, com o uso da penhora administrativa, demonstrando que este modelo é possível, factível, e que em muitos países alcançam resultados expressivos<sup>53</sup>.

Até mesmo o ministro Cezar Peluso, presidente atual do Supremo Tribunal Federal, em entrevista ao site Consultor Jurídico, também se inclina a favor da proposta de o fisco poder penhorar bens de devedores antes mesmo que as cobranças virem execuções fiscais na Justiça:<sup>54</sup>

*O bloqueio administrativo prévio de garantias é um sonho antigo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, impulsionado nos últimos anos pelo advogado-geral da União, Luís Inácio Adams, ex-chefe da PGFN. A intenção é evitar que, durante o intervalo entre a cobrança administrativa e o ajuizamento das execuções, haja dilapidação de patrimônio pelos devedores.*

Inclusive, Cezar Peluso, concorda que o uso da penhora administrativa de bens, a princípio, não fere garantias constitucionais. Considera que é um caminho razoável, que pode ser aplicado desde que não fique negada a garantia de acesso ao Judiciário. Quanto menos a sociedade tiver necessidade de recorrer à Justiça, porque dispõe de outros canais de soluções, melhor é para todo mundo, para a sociedade e para o Judiciário.<sup>55</sup>

## **2.3 Críticas**

As maiores críticas que o projeto vem sofrendo dizem respeito a ausência de garantia dos direitos constitucionais do contribuinte, como se a condução de etapas

---

<sup>52</sup> SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Op. cit.*

<sup>53</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *A execução fiscal administrativa no direito comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>54</sup> CRISTO, Alessandro. *Papel da justiça*. Consultor Jurídico, jan, 2011. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-jan-09/entrevista-cezar-peluso-presidente-supremo-tribunal-federal-cnj>.

<sup>55</sup> *Id. ibid*, p.2

da execução na esfera administrativa pudesse retirar do cidadão a possibilidade de se defender em juízo.<sup>56</sup>

O Editorial do Jornal “O Estado de São Paulo” definiu a proposta da alteração da legislação tributária com o seguinte texto:<sup>57</sup>

*“Projeto prevê quebra de sigilo, penhora de bens e invasão de domicílio pela Fazenda, sem passar pelo Judiciário: Após dez meses em hibernação na Câmara, os deputados vão começar a discutir nas próximas semanas um pacote tributário enviado pelo governo que promove um verdadeiro cerco aos contribuintes. No meio dos artigos para criar novos mecanismos de cobrança das dívidas ativas e penhora de bens, a Fazenda quer que seus fiscais ganhem poderes de polícia, sem autorização judicial. Os fiscais podem quebrar sigilo, penhorar bens e até arrombar portas de empresas e casas sem autorização prévia do Judiciário. O pacote cria um sistema de investigação com acesso a todos os dados financeiros e cadastros patrimoniais dos cidadãos. A nova sistemática de cobrança valerá tanto para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão responsável pela gestão da dívida ativa da União, quanto para as similares nos Estados e municípios. No limite, a penhora poderá ser aplicada contra uma grande empresa ou contra um contribuinte-pessoa física que tenha deixado de pagar o IPTU ou o IPVA. Na prática, um oficial da Fazenda, mesmo sem autorização de um juiz, pode arrestar uma casa ou um carro para quitar uma dívida tributária com o município.”*

A seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, OABSP, encaminhou parecer a Câmara dos Deputados Federais, afirmando que o projeto se constitui em medida abusiva, inconstitucional e ofensiva ao Estado Democrático de Direito.<sup>58</sup>

Acrescenta que a própria exposição de motivos do projeto<sup>59</sup> já comprova a clara ofensa a cláusula constitucional que garante a tripartição de poderes, a reserva de jurisdição e a submissão do Fisco aos limites constitucionais.

Para o presidente da OAB, Ophir Cavalcante, o pacote tem “viés autoritário” e “joga no lixo a presunção da inocência que vale para todo o cidadão, tenha ou não problemas com a Receita”. As medidas “só são boas para o governo, que quer

<sup>56</sup> BARROS, Humberto Gonçalves. Execução Fiscal Administrativa. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 39, p.8, out/dez 2007

<sup>57</sup> ANDRADE, Renato. *Governo quer dar à Receita poder de juiz e de polícia sobre os contribuintes*. O Estado de São Paulo, Editorial, 11/03/2010. Disponível em <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100311/not\\_imp522504,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100311/not_imp522504,0.php)>

<sup>58</sup> OAB/SP entrega parecer a Temer contra rito de execução sumária de contribuintes. Notícias OAB, São Paulo, 10 fev 2010. Disponível em <<http://www.oabsp.org.br/noticias/2010/02/10/5944/>>

<sup>59</sup> “12. A proposta ora apresentada orientou-se pela construção de um Procedimento que propicie a integração da fase administrativa de cobrança do crédito Público com a subsequente fase judicial, evitando duplicidade de atos e reservando ao exame e atuação do Poder Judiciário apenas demandas que, sem solução extrajudicial, tenham alguma base patrimonial para a execução forçada”

chegar o mais rapidamente possível ao bolso do contribuinte, mesmo que à custa da quebra de todos os paradigmas do processo tributário".<sup>60</sup>

Já Kiyoshi Harada vai além e argumenta que para a concretização o projeto, com a execução fiscal administrativa, é necessário o estabelecimento do contencioso administrativo, afinal a jurisdição no Brasil é exercida exclusivamente pelo Poder Judiciário, onde sua decisão é definitiva. Isto só seria possível com uma nova Constituição, pois, direitos e garantias fundamentais integram as cláusulas pétreas.<sup>61</sup>

Ademais, questiona a figura da constrição preparatória ou provisória. Afirma que as dificuldades para localização de bens do devedor para a restrição ou para a penhora são exatamente iguais. Assim, a inicial ao invés de ser instruída com a relação de bens sob constrição preparatória (art. 13, § 2º)<sup>62</sup>, deveria ser instruída já com o auto de penhora, simplificando e agilizando o processo judicial. Neste caso, bastaria ajustar alguns artigos da atual LEF.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> ANDRADE, Renato. *Op. cit.*

<sup>61</sup> HARADA, Kiyoshi. *Perspectivas para a execução fiscal no Brasil*. 24 jul 2009. Disponível em <<http://www.haradaadvogados.com.br/publicacoes/Pareceres/624.pdf>>

<sup>62</sup> "Art.13 (...) §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 ou faturamento"

<sup>63</sup> HARADA, Kiyoshi. *Op. cit.*

### 3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS APLICADOS AO PROJETO DE LEI Nº 5080/2009

#### 3.1 *Princípio da Ampla Defesa e Contraditório*

Estabelece a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV, que:<sup>64</sup>

“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

De acordo com o professor Hugo de Brito Machado:

Por contraditório entende-se o procedimento no qual tudo o que de relevante é praticado no processo por uma das partes deve ser do conhecimento da parte contrária. Sobre o que diz o autor deve ser ouvido o réu, e vice versa. Sobre as provas produzidas por uma das partes deve a outra ser ouvida, e na própria produção de certas provas, como a ouvida da testemunha e a realização de perícias, as partes devem ter oportunidade de atuar, contraditando uma as afirmações da outra.<sup>65</sup>

Em relação ao princípio do contraditório, Enrico Tullio Liebman citado por Júlio Ricardo de Paula Amaral, tece o seguinte comentário:

A garantia fundamental da Justiça e regra essencial do processo é o princípio do contraditório, segundo este princípio, todas as partes devem ser postas em posição de expor ao juiz as suas razões antes que ele profira a decisão. As partes devem poder desenvolver suas defesas de maneira plena e sem limitações arbitrárias, qualquer disposição legal que contraste com essa regra deve ser considerada inconstitucional e por isso inválida.<sup>66</sup>

Em consonância com tal definição, Cintra, Grinover e Dinamarco afirmam que é imprescindível que se conheça os atos praticados pela parte contrária e pelo juiz, para que se possa estabelecer o contraditório. O contraditório é constituído por dois elementos: a) informação à parte contrária; b) a possibilidade da reação à pretensão deduzida.<sup>67</sup>

No tocante ao princípio da ampla defesa, Hugo de Brito afirma que “ampla defesa quer dizer que as partes tudo podem alegar que seja útil na defesa de sua

<sup>64</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*

<sup>65</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Op. cit.*, p. 406.

<sup>66</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio apud MARCATO, Antônio Carlos apud AMARAL, Júlio Ricardo de Paula. *Princípios de processo civil na Constituição Federal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=771>>. Acesso em: 17 set. 2010. p. 01.

<sup>67</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 56.

pretensão. Ao fazê-lo, todavia, não pode fixar limites tão estreitos que tal exercício inviável”.<sup>68</sup>

Com base nos conceitos acima, a uma primeira vista, tem-se que o projeto estudado encontra-se pautado nestes não os ferindo porque não modifica as regras do processo administrativo, onde o devedor tem a possibilidade de exercer sua defesa, fazendo o contraditório, bem como alegando o que for útil para sua defesa.

Ressalte-se, ainda, que o artigo 5º da referida proposta tornou obrigatória a notificação do devedor após a inscrição da dívida, possibilitando que este pague o montante devido no prazo de cinco dias.

Tal notificação ratifica o princípio do contraditório porque informa ao devedor a decisão do processo administrativo que resultou na inscrição da CDA, bem como possibilita que este reaja, ajuizando sua pretensão, opondo embargos, caso entenda que a dívida é excessiva ou inexistente.

Em nenhum dispositivo o presente projeto proíbe que o devedor alegue ou prove fatos constitutivos ou modificativos de seu direito e, muito menos, limita as matérias que podem ser alegadas na defesa do devedor.

A proposta não faz tal limitação porque sabe que a inobservância deste dispositivo constitucional caracterizaria a nulidade dos atos subseqüentes praticados, preocupando-se em garantir ao cidadão, meios de se defender tanto em âmbito administrativo como em âmbito judicial.<sup>69</sup>

Por outro lado, a proposta foi descuidada quando redigiu o § 3º do artigo 26<sup>70</sup> porque impôs ao contribuinte que ao ingressar com ação judicial autônoma, renuncie ao poder de recorrer na esfera administrativa e desista do recurso que interpôs naquela instância.

A jurisprudência atual já entende que o devedor não precisa esperar o desfecho da questão administrativa para ajuizar ação autônoma. Porém, é uma possibilidade que o devedor possui, bem como não há entendimento que ao ajuizar ação o contribuinte deverá renunciar a esfera administrativa.

---

<sup>68</sup> MACHADO, Hugo de Brito, *op. cit.*, p. 407.

<sup>69</sup> PRUDENTE, Antonio Souza. *Execução Administrativa do crédito da fazenda pública*. Revista Fórum de Direito tributário, RFDT, Belo Horizonte, ano 5, n.29, set/out 2007. p. 2.

<sup>70</sup> “Art. 26 (...) § 3º A propositura, pelo devedor, de ação prevista neste artigo importa em renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso acaso interposto, quando o objeto da defesa ou do recurso administrativo for idêntico ao da ação judicial.”

Desta forma, o dispositivo previu a supressão de instâncias, levantando questões sobre a possibilidade de o contribuinte ter o direito de ação condicionado a um fator. Teria, assim, um direito limitado.

Concluindo, se o devedor deverá renunciar o recurso administrativo ao ajuizar sua defesa judicial, estará claramente ferindo a garantia do livre acesso a Justiça e, conseqüentemente, a ampla defesa do devedor que não poderá realizá-la administrativamente.

Será inconstitucional o referido dispositivo porque nossa Carta Magna prever que este princípio deverá ser observado também na esfera administrativa. Logo, se o projeto impõe ao contribuinte a escolha, estará limitando a defesa deste e ferindo a Constituição.

Porém, a cobrança administrativa do crédito da Fazenda Pública não afasta a possibilidade dos embargos do executado, em juízo, onde poderá ser exercitada sua ampla defesa, sem o sacrifício prévio de seus bens para a instrumentalidade do devido processo legal, salvo quando se revelem os atentados da litigância de má-fé, autorizativos do arresto imediato.

Assim, não há porque se rejeitar que a realização de atos cuja natureza não é jurisdicional seja feita pela própria Administração. A execução administrativa não desprestigia o Poder Judiciário, sendo improcedente a assertiva de que ensejaria sacrifícios a ampla defesa e desafiaria a ubiqüidade daquele Poder, haja vista que se reserva ao executado o direito de embargar a execução, recorrendo a Justiça, em caso de atentado a direito seu.<sup>71</sup>

### **3.2 O Devido Processo Legal e a Proporcionalidade**

No ordenamento jurídico do nosso país sempre existiu previsão, mesmo que implicitamente, da garantia do devido processo legal.<sup>72</sup>

A Constituição Federal de 1988, tida como a Constituição Cidadã inseriu de forma expressa, dentre vários outros direitos e garantias, o princípio do devido processo legal, estabelecendo no art. 5º, LIV<sup>73</sup>. Além de ter feito menção expressão

---

<sup>71</sup> BARROS, Humberto Gonçalves. *Execução Fiscal Administrativa*. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 39, p.4-9, out/dez 2007.

<sup>72</sup> CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *O Devido Processo Legal e os Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade*. 3ª ed, Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.26 e 27.

<sup>73</sup> "Art. 5º (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;"

ao princípio, concedeu-lhe caráter de cláusula pétrea no seu art. 60, § 4º, protegendo-o de propostas de emenda tendente a aboli-lo.

É um princípio fundamental, do qual decorrem os demais princípios insculpidos no texto constitucional.<sup>74</sup>

A garantia do devido processo legal é considerada uma das mais amplas e relevantes garantias do direito constitucional, em função de sua aplicação nas relações tanto de caráter processual como de caráter material. Este último, explica Gilmar Mendes, constitui o chamado Princípio da Proporcionalidade, usando o termo “princípio da reserva legal proporcional”.<sup>75</sup>

Importante destacar que o devido processo legal tem sua aplicação não só nas jurisdições civil e penal, como nos procedimentos administrativos.

Com efeito, num Estado Democrático de Direito, a Administração Pública deve nortear sua atuação de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.<sup>76</sup>

A proporcionalidade no âmbito administrativo configura, pois, garantia para a própria Administração e para os administrados. Assim, o devido processo legal material é visto como um instrumento que confere ao Poder Judiciário a possibilidade de rever atos do poder público com base na análise de sua adequação, necessidade e razoabilidade.<sup>77</sup>

### **3.3 Princípio da Celeridade e Economia Processual**

Conforme exposto na Exposição de Motivos Interministerial nº 186/2008 – MF/AGU, em seu item 28<sup>78</sup>:

*O sistema preconizado no modelo ora proposto busca, dessa maneira, alcançar uma situação de equilíbrio entre o Fisco e o contribuinte, aperfeiçoando a cobrança por meio da eliminação de controles de caráter meramente formal, ao tempo em que prestigia as garantias constitucionais*

---

<sup>74</sup> SILVEIRA, Paulo Fernando. *Devido Processo Legal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.42.

<sup>75</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, Inocêncio Coelho, Paulo Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 331 e 332.

<sup>76</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte” in BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

<sup>77</sup> CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *Op. cit.* p.338, p. 345, 216 e 217.

<sup>78</sup> BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial nº 186, de 10 de novembro de 2008*.

*dos contribuintes, que passam a dispor de meios de defesa bastante amplos e céleres.*

A intenção do projeto, segundo a exposição de motivos, aliviar o Poder Judiciário de pesado fardo, com a adoção da via administrativa para a execução fiscal, liberando importantes recursos materiais e humanos que poderão ser empregados na rápida solução de lides que, hoje, levam anos para serem julgadas.<sup>79</sup>

Se na execução comum o juiz determina os atos executivos e os oficiais da Justiça os cumprem, na execução administrativa cabe ao procurador fiscal assumir a posição do juiz, no sentido de ordenar e presidir a execução, resolvendo as questões incidentes, enquanto os agentes fiscais, com formação em Direito, assumem o papel dos oficiais de Justiça, realizando materialmente a execução, no exercício pleno de seu poder de polícia, e com a celeridade que o interesse do credor público reclama.

É cediço que, no momento presente, o Poder Judiciário se encontra atochado de milhares de execuções fiscais administrativas.

Conforme o Ofício nº 624 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o número de execuções fiscais corresponde a mais de 50% dos processos judiciais em tramitação no âmbito do Poder Judiciário nacional.<sup>80</sup>

Outrossim, consoante o relatório "Justiça em Números", propalado pelo Conselho Nacional de Justiça, número de processos ajuizados vem sendo continuamente superior ao número de processos julgados. Tais dados, somando-se ao baixo número de juízes por habitante, acarretam um enorme congestionamento no Poder Judiciário, gerando, conseqüentemente, uma demora, cada vez maior, nos julgamentos dos processos judiciais.<sup>81</sup>

Com a transferência das execuções fiscais para a via administrativa, vislumbra-se o desafogamento do Judiciário, que se fixaria na condução de causas importantes, e não meramente burocráticas como as relativas à localização de devedores e à constrição e alienação do patrimônio dos mesmos.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial nº 186, de 10 de novembro de 2008.*

<sup>80</sup> ADAMS, Luís Inácio Lucena. *Ofício nº 624/PGFN*. 14 março 2007. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r150307d-oficio-624-PGFN.pdf>>

<sup>81</sup> BRASIL. *Relatório "Justiça em Números ano 2005"*. Conselho Nacional de Justiça, 2ª ed, jun 2009.

<sup>82</sup> ADAMS, *Ibid.*

Desta forma, homenagear-se-ia o princípio da celeridade processual, insculpido no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2009.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração, o alto custo da execução fiscal, aliado à morosidade do Poder Judiciário, e a premente necessidade de aprimoramento da cobrança dos créditos tributários, justifica-se a revisão do atual modelo de cobrança tributária, que poderá ser concretizada com a aprovação do Projeto de Lei nº 5080/2009 pelo Congresso Nacional.

Ademais, o atual modelo de cobrança do crédito tributário, por prever que todos os atos executórios sejam realizados no âmbito do processo judicial, acaba por permitir a constante postergação do pagamento de montantes devidos pelo sujeito passivo, ensejando, na grande maioria das vezes, a completa ineficácia da cobrança, considerando que durante o trâmite do processo judicial, devedores desaparecem, dilapidam seu patrimônio e se utilizam inúmeros instrumentos judiciais para postergar o pagamento.

Nota-se que desde a aprovação da Lei de Execução Fiscal, nº 6.830/1980, existia a idéia de dotar o Estado de instrumental ágil, moderno e enxuto, que, porém, depende de muitas outras providências, para a simplificação institucional, com a criação de órgãos judiciais especiais e como complemento, a penhora administrativa.

Por tudo o que foi exposto, observou-se que o instituto da execução fiscal administrativa tende a ser célere, eficiente e menos burocrático.

Sucintamente, o projeto ora em análise, irá reduzir o número de execuções fiscais que estão tramitando no Judiciário, mas poderá não tornar mais efetiva a cobrança da dívida ativa em relação ao atual sistema.

Poderá ser menos efetiva porque há uma lacuna enorme no projeto que deixará de apreciar as execuções fiscais daqueles devedores que não possuem bens passíveis de recair a penhora, mas que possuem capacidade real para pagamento.

Há casos de executados que não possuem bens livres para serem indicados como pré-requisito da petição inicial da execução fiscal, mas que se chamados ao Judiciário, firmam parcelamento e pagam o débito, pois possuem condições de quitar o débito, mas que não o fazem na esfera administrativa.

Desta forma, poderá haver um prejuízo para os cofres públicos incalculável, pois estes devedores não serão compelidos a efetuar o pagamento, muito menos, sofrerão restrições em seu crédito.

A intenção da proposta ao redigir tais mudanças foi positiva porque pensou em acelerar a ação executiva, diminuindo o tempo de trâmite no Judiciário, tornando-o menos custoso para o Estado e para o cidadão (redução em no mínimo 50% do tempo de recuperação do crédito ou extinção da cobrança), mas pecou quando não analisou os pormenores da realidade hoje enfrentada.

Em uma primeira visão, o Judiciário irá desafogar porque o número de execuções fiscais irá diminuir drasticamente, uma vez que a Fazenda Pública procederá de forma qualitativa, devendo nomear os bens à penhora no ajuizamento da inicial, bem como se sabe que uma boa parte da morosidade do Judiciário é atribuída à Fazenda exeqüente que demora a indicar a localização do executado ou os bens penhoráveis.

Afinal não adianta apenas transferir o ônus de encontrar os devedores e bens penhoráveis do Judiciário para a Fazenda porque tal medida não acarretará em efetividade da cobrança do crédito tributário. Até mesmo porque a Procuradoria da Fazenda Nacional está mal aparelhada e com deficiência de servidores. Desta forma, a mudança poderá tornar a execução fiscal até mais lenta do que é atualmente.

Em um segundo momento, não muito distante, provavelmente o Judiciário irá receber inúmeras e diversas ações judiciais contestando a constitucionalidade e legitimidade do procedimento da execução fiscal administrativa.

Cabe salientar que haveria outras razões, sob o ponto de vista teórico, que justificariam o instituto supracitado, tais como o interesse público, a segurança jurídica e os direitos e deveres fundamentais.

Todavia, tais fundamentos reclamam um exame mais exaustivo pelos estudiosos do Direito para que os princípios constitucionais sejam respeitados.

Pode-se concluir que a execução fiscal administrativa é um legítimo instrumento para a redução da carga tributária no Brasil, visto que, com o aumento da recuperação dos créditos fazendários, não seria necessário a majoração de tributos para garantir a prestação dos serviços públicos.

É preciso, entretanto, muita cautela para que os textos do projeto se harmonizem com a ordem jurídica como um todo, atentando para as causas do problema que se pretende remover por alteração legislativa.

Por fim, o projeto de Lei nº 5080/2009 deverá ser mais estudado e discutido para poder verificar as possíveis conseqüências desta alteração e ser transformado em uma modificação positiva e que traga mais celeridade e efetividade na cobrança do crédito tributário, sem desrespeitar os preceitos constitucionais.

Finalmente, sugere-se no mínimo a adoção do instituto da penhora administrativa como pré-requisito da petição inicial de execução fiscal, considerando que a penhora não se insere na atividade jurisdicional, para permitir apenas o ajuizamento de execuções viáveis mediante seleção prévia dos créditos tributários a serem cobrados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, Luís Inácio Lucena. *Agilidade na cobrança*. Consultor Jurídico, jul 2009.

\_\_\_\_\_, Luís Inácio Lucena. *Ofício nº 624/PGFN*. 14 março 2007. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r150307d-oficio-624-PGFN.pdf>>. Acesso em 20 jun 2010.

ALVES, Renato de Oliveira. *Execução Fiscal*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANDRADE, Renato. *Governo quer dar à Receita poder de juiz e de polícia sobre os contribuintes*. O Estado de São Paulo, Editorial, 11/03/2010. Disponível em <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100311/not\\_imp522504,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100311/not_imp522504,0.php)> Acesso em 07 jun 2010.

ASSIS, Araken de. *Manual do Processo de Execução*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ASSIS, Araken. *Manual da execução*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BARROS, Humberto Gonçalves. *Execução Fiscal Administrativa*. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 39, out/dez 2007.

BARROS, Humberto Gonçalves. *Execução Fiscal Administrativa*. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, nº 39, p.4-9, out/dez 2007.

BRASIL. *Balanco-Geral da União*. Dados estatísticos da Dívida Ativa da União. Ministério da Fazenda: PGFN, 2009. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/dados-estatisticos>>. Acesso em 04 jan. 2010.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Código Tributário Nacional*. Organização de Kiyoshi Harada. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1964.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. *Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública*. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 24 set 1980. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6830.htm)> Acesso em 24 mar 2009.

BRASIL. *Prestação de Contas do Presidente da República 2008*. Controladoria Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2008/Partell/2.10.pdf>> Acesso em 04 jan 2010.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.080/2009 e Exposição de Motivos Interministerial nº 186, de 10 de novembro de 2008. *Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/648721.pdf>> acesso em 30 abr. 2009.

BRASIL. *Relatório “Justiça em Números ano 2005”*. Conselho Nacional de Justiça, 2ª ed, jun 2009. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/pesquisas\\_judiciarias/justica\\_numeros\\_2005.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/pesquisas_judiciarias/justica_numeros_2005.pdf)>. Acesso 02 jul 2009.

BRASIL. *Relatório “Justiça em Números ano 2009”*. Conselho Nacional de Justiça, set 2010. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12188](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12188)> Acesso em 20 nov. 2010.

CASSONE, Vittorio, Maria Eugenia Teixeira Cassone. *Processo tributário: teoria e prática*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *O Devido Processo Legal e os Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CRISTO, Alessandro. *Papel da justiça*. Consultor Jurídico, jan, 2011. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-jan-09/entrevista-cezar-peluso-presidente-supremo-tribunal-federal-cnj>>. Acesso em: 09 jan. 2011.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Novos instrumentos de cobrança do crédito tributário em um Estado Democrático de Direito*. Disponível em: <[http://www.ibdt.com.br/congresso2008\\_painelVI-MisabelAbreuMachadoDerzi.ppt](http://www.ibdt.com.br/congresso2008_painelVI-MisabelAbreuMachadoDerzi.ppt)> Acesso em 24 mar 2009.

DORIA, Dylson. *Curso de Direito Comercial*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

ERDELYI, Maria Fernanda. Fazenda propõe projetos para execução fiscal administrativa. Consultor Jurídico, mar. 2007. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2007-mar-14/fazenda\\_propoe\\_projetos\\_execucao\\_fiscal\\_administrativa](http://www.conjur.com.br/2007-mar-14/fazenda_propoe_projetos_execucao_fiscal_administrativa)>. Acesso em: 17 jun 2010.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Manual de Direito Comercial*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *A execução fiscal administrativa no direito comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUIMARÃE, Joédi Barboza. *A nova lei de execução fiscal e a efetividade na cobrança do crédito público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2246, 25 ago. 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/13390>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

HARADA, Kiyoshi. *A nova execução fiscal na visão de Kiyoshi Harada*. Revista jurídica consulex, ano XI, n. 254, ago. 2007.

\_\_\_\_\_, Kiyoshi. *Exame do anteprojeto de lei que dispõe sobre a cobrança de dívida ativa apresentando pela Procuradoria da Fazenda Nacional e seu substitutivo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1430, 2007. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9968>> acesso em 20 jun 2009.

\_\_\_\_\_, Kiyoshi. *Perspectivas para a execução fiscal no Brasil*. 24 jul 2009. Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/publicacoes/Pareceres/624.pdf>> Acesso em 09 jan 2011.

\_\_\_\_\_, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas, 2010.

JOBIM, Nelson. *Precisamos mudar as regras*. Consultor Jurídico, maio, 2005. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2005-mai-12/precisamos\\_mudar\\_regras\\_ministro\\_nelson\\_jobim](http://www.conjur.com.br/2005-mai-12/precisamos_mudar_regras_ministro_nelson_jobim)> Acesso em 15 jun 2010.

LIEBMAN, Enrico Tullio apud MARCATO, Antônio Carlos apud AMARAL, Júlio Ricardo de Paula. *Princípios de processo civil na Constituição Federal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=771>>. Acesso em: 17 set. 2010.

LOPES, Mauro Luís Rocha. *Processo Judicial Tributário – Execução Fiscal e Ações Tributárias*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2007.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Processo Tributário*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MAIA Júnior, Mairan Gonçalves. *Considerações críticas sobre o anteprojeto da lei de execução fiscal administrativa*. Revista CEJ, Brasília, Ano XII, nº 38, jul/set 2007.

MARINS, James. *Direito Processual Tributário Brasileiro (Administrativo e Judicial)*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Execução Fiscal*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira, Inocêncio Coelho, Paulo Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NUNES, Walter. *Execução fiscal deve ser feita por Fisco e não por juiz*. Consultor Jurídico, ago, 2006. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2006-ago-27/execucao\\_fiscal\\_feita\\_fisco\\_ao\\_juiz](http://www.conjur.com.br/2006-ago-27/execucao_fiscal_feita_fisco_ao_juiz)>. Acesso em: 20 abr. 2009.

OAB/SP entrega parecer a Temer contra rito de execução sumária de contribuintes. Notícias OAB, São Paulo, 10 fev 2010. Disponível em <<http://www.oabsp.org.br/noticias/2010/02/10/5944/>> Acesso em 15 jun. 2010.

PACHECO, José da Silva. *Comentários à Lei de Execução Fiscal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

PANDOLFO, Rafael. *Fundamentos do Direito Processual Tributário*. 1ª ed. Porto Alegre: Saraiva, 2005.

PAULSEN, Leandro. *Direito Processual Tributário*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

PORTO, Ederson Garin. *Manual da Execução Fiscal*, 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

PRUDENTE Antônio Souza; SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Execução administrativa do crédito da Fazenda Pública*. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, nº 49, fev 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1322>>. Acesso em: 24 mar 2009.

\_\_\_\_\_. *Execução Administrativa do crédito da fazenda publica*. Revista Fórum de Direito tributário, RFDT, Belo Horizonte, ano 5, n.29, set/out 2007.

\_\_\_\_\_. *Perfil de uma nova execução fiscal. Cobrança administrativa do crédito da fazenda publica*, Jus Navigandi. Teresina, ano 5, nº 49, 2001. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1321>>. Acesso em 20 jun 2009.

REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Comercial*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Processo Tributário*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SEGURA, José V. Sevilla. *Política y Técnicas Tributárias*. 1ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2004.

SILVEIRA, Paulo Fernando. *Devido Processo Legal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *A Execução Fiscal e a penhora administrativa*. Jus Navigandi. Teresina, ano 1, nº 9, 1997. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1319>> acesso 21 jun 2009.

\_\_\_\_\_. *Execução fiscal*. 2ª ed. Brasília: ESAF, 1980. p. 13.

\_\_\_\_\_. *Lei de Execução Fiscal: o contencioso administrativo e a penhora administrativa*. Jus Navigandi. Teresina, ano 2, nº 21, 1997. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1320>> acesso em 20 jun 2009.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Lei de Execução Fiscal*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

## ANEXOS

### ANEXO A - PROJETO DE LEI Nº 5080/2009

Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

#### CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e das suas autarquias e fundações de direito público será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Parágrafo único. É facultado aos Municípios, às suas autarquias e fundações de direito público efetuarem a cobrança de suas dívidas ativas na forma desta Lei.

Art. 2º Constitui dívida ativa da Fazenda Pública qualquer valor atribuído por lei ou contrato às entidades de que trata o art. 1º, de natureza tributária ou não-tributária, estando também nela abrangidos atualização monetária, juros moratórios, multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

§ 1º À dívida ativa da Fazenda Pública, de qualquer natureza, aplicam-se as normas relativas à responsabilidade prevista na legislação tributária, civil e empresarial.

§ 2º À dívida ativa da Fazenda Pública, de natureza não-tributária, é aplicável o disposto nos arts. 121 a 135 e 184 a 192 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

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

§ 4º A dívida ativa da União será apurada e inscrita pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a das autarquias e fundações públicas federais será apurada e inscrita pela Procuradoria-Geral Federal, e a do Banco Central do Brasil será apurada e inscrita pela Procuradoria-Geral própria.

§ 5º O termo de inscrição de dívida ativa deverá conter:

I - o nome e o número de inscrição perante o CPF e o CNPJ, se houver, do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário de cada uma das parcelas componentes da dívida principal, individualizando-se as que sejam destinadas a terceiras entidades, o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora, atualização monetária e demais encargos previstos em lei ou em contrato;

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

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, o correspondente fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

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

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

VII - a data da entrega da declaração do contribuinte quanto aos tributos sujeitos ao lançamento por homologação ou da notificação do lançamento quando este se der de ofício, bem como a data de vencimento das respectivas prestações.

§ 6º O termo de inscrição de dívida ativa poderá, a qualquer tempo, ser aditado para a inclusão de co-responsáveis.

§ 7º A certidão de dívida ativa conterá os mesmos elementos do termo de inscrição e será autenticada pela autoridade competente, sendo título executivo apto a aparelhar a cobrança executiva do crédito público, bem como, para a constrição preparatória ou provisória no registro de imóveis, registro de veículos ou registro de outros bens ou direitos sujeitos à penhora ou ao arresto.

§ 8º O termo de inscrição e a certidão de dívida ativa poderão ser preparados e numerados por processo manual, mecânico ou informatizado.

§ 9º Em caso de não oposição de embargos à execução ou até a decisão de primeira instância dos embargos à execução, a certidão de dívida ativa poderá ser emendada ou substituída, assegurada ao executado a devolução do prazo para oposição de embargos ou aditamento dos já existentes.

§ 10. Quando a Fazenda Pública cancelar, emendar ou substituir a certidão de dívida ativa deverá pagar honorários de sucumbência, sempre observado o disposto no art. 20, § 4º, da Lei no 5.869, de 1973, respondendo, proporcionalmente, pelas custas que o devedor houver suportado, salvo quando o devedor tenha contribuído para o erro da Fazenda Pública.

Art. 3º Os atos de constrição preparatória e provisória serão praticados pela Fazenda Pública credora, cabendo seu controle ao Poder Judiciário, na forma prevista nesta Lei.

Art. 4º Concluída a inscrição em dívida ativa, será realizada investigação patrimonial dos devedores inscritos por parte da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil e pelos órgãos correspondentes dos Estados, Municípios e Distrito Federal, caso a referida investigação patrimonial não tenha sido realizada com êxito quando da constituição do crédito.

§ 1º 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.

§ 2º Os órgãos e entidades públicos e privados que por obrigação legal operem cadastros, registros e controle de operações de bens e direitos deverão disponibilizar para o SNIPC as informações que administrem.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante convênio, poderão ter acesso ao SNIPC, nos termos do inciso XXII do art. 37 da Constituição.

§ 4º O acesso ao SNIPC não desobriga o atendimento às informações adicionais requisitadas em caráter geral ou particular aos Cartórios de Registro de Imóveis, Detrans, Secretaria do Patrimônio da União, Capitania dos Portos, Juntas Comerciais, Agência Nacional de Aviação Civil, Comissão de Valores Mobiliários, Bolsas de Valores, Superintendência de Seguros Privados, Banco Central do Brasil, Câmaras de Custódia e Liquidação, Instituto Nacional de Propriedade Intelectual, bem como qualquer outro órgão ou entidade que possua a finalidade de cadastro, registro e controle de operações de bens e direitos.

§ 5º Os resultados da investigação patrimonial no âmbito do SNIPC serão disponibilizados ao órgão responsável pela cobrança da dívida.

§ 6º Por intermédio do SNIPC poderão ser geridas as informações e as transmissões das ordens recebidas do Poder Judiciário às pessoas e órgãos vinculados ao sistema.

§ 7º Ficam sujeitos às penalidades previstas na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, os serventuários e auxiliares de justiça que não cumprirem as determinações transmitidas pelos órgãos responsáveis pelo gerenciamento do SNIPC.

## CAPÍTULO II

### DO PROCESSO DE EXECUÇÃO

#### Seção I

##### Dos Atos Preparatórios

Art. 5º Inscrito o crédito em dívida ativa, o devedor será notificado do inteiro teor da certidão para, em sessenta dias, alternativamente:

I - efetuar o pagamento, acrescido dos encargos incidentes;

II - solicitar o parcelamento do débito por uma das formas previstas em lei; ou

III - prestar garantia integral do crédito em cobrança, por meio de depósito administrativo, fiança bancária ou seguro-garantia.

§ 1º Sempre que ocorrer o aditamento previsto no art. 2º, § 6º, o co-responsável incluído será notificado na forma prevista no **caput**.

§ 2º Após a inscrição, o devedor poderá, independentemente de notificação, adotar a providência descrita no inciso III do **caput**, fazendo jus à obtenção da certidão de que trata o art. 206 da Lei no 5.172, de 1966, desde que a Fazenda Pública verifique que o crédito está integralmente garantido.

§ 3º No caso do inciso III do **caput**, transcorrido o prazo de quinze dias da comunicação da efetiva prestação de garantia, sem a manifestação da Fazenda Pública, presume-se que o crédito está integralmente garantido.

§ 4º O devedor ou o responsável legal que não praticar um dos atos descritos nos incisos I a III do **caput** deverá relacionar quais são e onde se encontram todos os bens ou direitos que possui, inclusive aqueles alienados entre a data da inscrição em dívida ativa e a data da entrega da relação, apontando, fundamentadamente, aqueles que considera impenhoráveis.

§ 5º Nos termos de lei complementar, o descumprimento do disposto no § 4º deverá constituir infração à lei, para fins do disposto no art. 135 da Lei no 5.172, de 1966.

§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o **caput** sem que o devedor tenha praticado um dos atos previstos nos incisos de I a III, a Fazenda Pública deverá efetuar os atos de constrição preparatória necessários à garantia da execução.

§ 7o Ocorrida a hipótese descrita no § 5o, poderá a Fazenda Pública solicitar o protesto da certidão de dívida ativa pertinente junto ao Tabelionato de Protesto de Títulos competente, na forma prevista na Lei no 9.492, de 10 de setembro de 1997.

§ 8o A fiança bancária e o seguro-garantia serão executados imediatamente caso não sejam tempestivamente opostos embargos à execução ou quando esses forem rejeitados ou julgados improcedentes.

§ 9o Em caso de solidariedade, a garantia prestada por um dos co-devedores aproveitará os demais, mas, na superveniência de efetivação da garantia do crédito pelo devedor indicado originariamente na certidão, a inclusão dos co-devedores tornar-se-á sem efeito com a sua conseqüente exclusão do pólo passivo.

§ 10. A notificação a que se refere o **caput** interrompe a prescrição, nos termos de lei complementar.

Art. 6o A notificação será feita no endereço do devedor, por carta com aviso de recebimento, ou por outro meio, inclusive informatizado, com comprovação do recebimento.

§ 1o Presume-se válida a notificação dirigida ou entregue no endereço informado pelo devedor à Fazenda Pública, a partir da prova de seu recebimento.

§ 2o Cumpre ao devedor atualizar o seu endereço e informá-lo à Fazenda Pública quando houver modificação temporária ou definitiva.

§ 3o Quando deixar de ser recebida, ressalvado o disposto no § 2o, será a nova notificação feita, sucessivamente:

I - pessoalmente, por meio de oficial da Fazenda Pública, inclusive por hora certa; e

II - por edital, com a publicação, com prazo de trinta dias, em órgão de imprensa oficial, jornal local ou em listagens públicas de devedores, mantidas em sítios eletrônicos certificados digitalmente e gerenciados pelos órgãos de cobrança, caso não conste dos cadastros da Fazenda Pública endereço do devedor ou co-responsáveis e sejam frustradas as diligências para localizá-lo.

§ 4o Constatado que o devedor ou co-responsável se encontra ausente do País, será ele notificado por edital, a ser publicado, com prazo de sessenta dias, em órgão de imprensa oficial, jornal local ou em sítio eletrônico certificado digitalmente.

Art. 7o A contar da notificação, o devedor poderá argüir, no prazo de trinta dias, fundamentadamente, sem efeito suspensivo, perante a Fazenda Pública, o pagamento, a compensação anterior à inscrição, matérias de ordem pública e outras causas de nulidade do título que possam ser verificadas de plano, sem necessidade de dilação probatória.

Parágrafo único. A rejeição de qualquer dos fundamentos da argüição pela Fazenda Pública não impede a sua renovação em sede de embargos à execução.

## **Seção II**

### **Da Legitimidade Passiva**

Art. 8o Não efetuado o pagamento integral, nem parcelada a dívida, terá seguimento a execução fiscal contra:

I - o devedor;

II - o fiador;

III - o espólio;

IV - a massa;

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

VI - os sucessores a qualquer título.

## **Seção III**

### **Da Constrição Preparatória, da Penhora e da Avaliação**

Art. 9o O despacho da autoridade administrativa competente que determinar a notificação, observados os prazos e as hipóteses do art. 5o, também ordenará:

I - a efetivação da constrição preparatória e a avaliação de bens, respeitada a ordem estabelecida no art. 655 da Lei no 5.869, de 1973, sobre tantos bens e direitos quantos bastem para garantir o débito;

II - a intimação da constrição preparatória ao devedor; e

III - o registro da constrição, cujas custas ficarão, ao final:

a) a cargo do devedor se for a execução julgada procedente; ou

b) a cargo da Fazenda Pública, caso seja indevida a constrição ou seja a execução julgada improcedente.

§ 1o Havendo informação acerca de bens passíveis de penhora, a constrição preparatória poderá ser levada a efeito por meio da averbação da certidão de dívida ativa no cadastro pertinente, inclusive por meio eletrônico.

§ 2o Efetivada a constrição preparatória, resta vedada a alienação ou a constituição de ônus sobre o bem ou direito objeto da constrição pelo prazo de cento e vinte dias, sem prejuízo do disposto no art. 185 da Lei no 5.172, de 1966.

§ 3o Decorrido o prazo do § 2o sem a convalidação da constrição preparatória ou da provisória em penhora ou arresto, por parte da autoridade judiciária, os órgãos de controle e registro de bens e direitos deverão promover automaticamente a desconstituição da constrição, comunicando imediatamente esse ato ao SNIPC, preferencialmente por meio informatizado.

Art. 10. O bem objeto de constrição preparatória ficará sob a guarda do devedor, o qual não poderá recusar o encargo de depositário, salvo se indenizar, antecipadamente, as despesas com a guarda do bem.

Art. 11. O termo ou o auto de constrição preparatória conterá a avaliação dos bens, efetuada pelo oficial da Fazenda Pública que o lavrar.

§ 1o A avaliação dos bens e direitos objeto de constrição preparatória terá como parâmetro também os valores a eles atribuídos nos bancos de dados constantes do SNIPC, se houver.

§ 2o O devedor poderá, no prazo de quinze dias, a contar da intimação de que trata o inciso II do art. 9o desta Lei, impugnar a avaliação dos bens perante o órgão de cobrança competente, declinando o valor que entende correto, devendo esse órgão responder à impugnação, de forma fundamentada, no mesmo prazo.

§ 3o Na hipótese de o órgão de cobrança não acolher a impugnação, o devedor poderá renová-la em juízo no prazo de quinze dias, contados da citação efetuada após o ajuizamento da execução ou nos embargos previstos no § 3o do art. 23.

§ 4o Compete ao devedor adiantar as eventuais despesas relativas à impugnação de que trata o § 2o, que lhe serão ressarcidas caso venha a prevalecer o valor que declinou.

Art. 12. O oficial da Fazenda Pública, independentemente de qualquer outra formalidade, providenciará a entrega de certidão de inteiro teor do ato de constrição ou de constituição de garantia para o registro no ofício imobiliário ou a anotação nos cadastros da instituição pública ou privada pertinente.

Parágrafo único. O ato de constrição preparatória poderá ser comunicado, inclusive para fins do disposto no inciso II do art. 9o, por meio de correspondência com aviso de recebimento ou por meio eletrônico certificado digitalmente.

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.

§ 1o A petição inicial indicará o juízo a quem é dirigida, o pedido e o requerimento de citação, bem como o valor da causa, que corresponderá ao total da dívida cobrada.

§ 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.

§ 3o Considera-se positivo o resultado da investigação patrimonial que indicar a existência de relacionamento do devedor com instituições financeiras, para fins de penhora de dinheiro e aquela que comprovar que a empresa está em atividade, para fins de penhora de faturamento.

§ 4o A constrição preparatória poderá ser convertida em arresto.

§ 5o O juiz não se pronunciará de ofício acerca da validade da constrição preparatória ou seu reforço, salvo quando:

I - a constrição recair sobre bem impenhorável; e

II - houver evidente excesso de garantia.

§ 6o A sentença que rejeitar liminarmente a execução tornará sem efeito a constrição preparatória ou provisória.

§ 7o O despacho do juiz que deferir a inicial importa em ordem para, preferencialmente por meio eletrônico:

I - citação;

II - convalidação da constrição preparatória em penhora ou arresto;

III - intimação do executado da convalidação da constrição preparatória em penhora; e

IV - registro da penhora ou arresto independentemente do pagamento de custas ou despesas.

§ 8o Havendo pedido da parte exequente e fundado receio de frustração da garantia do débito, o juiz poderá, ao despachar a petição inicial, adotar outras medidas acautelatórias necessárias ao resguardo do resultado da execução, inclusive a remoção do bem para depósito indicado pela Fazenda Pública.

Art. 14. Em qualquer momento, poderá ser deferida pela Fazenda Pública, antes do ajuizamento da execução, ou pelo Juiz, após o ajuizamento, ao executado, a substituição de garantia por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro-garantia.

Art. 15. A Fazenda Pública poderá, no interesse da eficácia da execução, promover diretamente o reforço da constrição preparatória insuficiente e a substituição de bens objeto de constrição por outros, obedecida a ordem enumerada no art. 655 da Lei no 5.869, de 1973.

§ 1o A constrição efetuada após o ajuizamento da execução fiscal é provisória e deverá ser comunicada ao juízo da execução fiscal no prazo de cinco dias da sua efetivação, sob pena de caducidade, a ser declarada pelo juízo no ato de sua ciência.

§ 2o Aplica-se à constrição provisória, no que couber, o mesmo procedimento estabelecido para a constrição preparatória.

Art. 16. A Fazenda Pública poderá requisitar às pessoas jurídicas de direito privado e aos órgãos ou entidades da administração pública informações sobre a localização dos devedores e dos coresponsáveis, a existência de bens e direitos, além de quaisquer outras informações relevantes ao desempenho de suas funções institucionais, inclusive por meio do SNIPC.

Parágrafo único. Quem dolosamente omitir, retardar ou prestar falsamente as informações a que se refere o **caput** ficará responsável subsidiariamente pela dívida ativa em cobrança.

Art. 17. A constrição preparatória ou provisória de dinheiro em conta bancária, ou em quaisquer aplicações financeiras, que não poderá exceder o montante em execução, será efetivada pela Fazenda Pública, que a determinará, por intermédio da autoridade supervisora do sistema bancário, preferencialmente por meio informatizado.

§ 1o A Fazenda Pública deverá ajuizar a execução fiscal três dias após a realização da constrição preparatória sobre dinheiro, sob pena de ineficácia imediata da constrição.

§ 2o A Fazenda Pública deverá comunicar à autoridade supervisora do sistema bancário, por meio informatizado, em dez dias, contados da efetivação da constrição, o ajuizamento tempestivo da execução, sob pena de desconstituição imediata e automática da constrição por esta.

Art. 18. A Fazenda Pública poderá solicitar ao juiz competente para a execução fiscal que arbitre o percentual do faturamento da empresa devedora que poderá ser penhorado.

§ 1o Determinada a penhora, caberá ao representante legal da executada depositar mensalmente os valores, na forma do art. 19, e prestar contas mensalmente à Fazenda Pública.

§ 2o Sempre que o depositário da pessoa jurídica embarçar a constrição do faturamento, a Fazenda Pública poderá requerer, fundamentadamente, ao juiz competente seu afastamento, indicando, desde logo, o administrador, com a atribuição de submeter à aprovação judicial a forma de administração, bem como de prestar contas mensalmente, recolhendo os valores a favor da Fazenda Pública credora até o limite total do crédito.

§ 3o O juiz poderá arbitrar, alternativamente, a requerimento da Fazenda Pública, um valor fixo que deverá ser depositado mensalmente pelo executado, levando-se em consideração o faturamento declarado pela pessoa jurídica nos seis meses que precederem a decretação da penhora de seu faturamento.

Art. 19. Os depósitos em dinheiro serão obrigatoriamente realizados:

I - na Caixa Econômica Federal, quando relacionados com execução fiscal proposta pela União, suas autarquias ou fundações de direito público, observado, inclusive para a dívida ativa de natureza não-tributária, o disposto na Lei no 9.703, de 17 de novembro de 1998; ou

II - em instituição financeira que vier a ser indicada pelas Fazendas Públicas dos Estados, Distrito Federal ou Municípios.

§ 1o Se houver oposição de embargos, a conta onde houver sido depositado o dinheiro ficará à disposição do juízo competente, na forma da Lei no 9.703, de 1998, que, após o trânsito em julgado da respectiva decisão, determinará que o depósito atualizado e remunerado seja devolvido ao depositante ou transformado em pagamento definitivo.

§ 2o O dinheiro penhorado será depositado na forma deste artigo.

#### **Seção IV**

##### **Da Suspensão do Ajuizamento da Execução e da Prescrição**

Art. 20. A autoridade administrativa legalmente incumbida de promover a execução fiscal suspenderá o ajuizamento da execução enquanto não forem localizados bens, inclusive dinheiro, renda ou faturamento, sobre os quais possa recair a constrição preparatória.

§ 1o Decorrido o prazo máximo de um ano contados da notificação de que trata o art. 5o, sem que sejam localizados bens, a autoridade administrativa ordenará, fundamentadamente, o arquivamento dos autos do processo administrativo.

§ 2o Encontrados que sejam, a qualquer tempo, bens, os autos do processo administrativo serão desarquivados e será dado prosseguimento à cobrança.

§ 3o Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, a autoridade administrativa poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

Art. 21. Esgotadas todas as possibilidades de penhora de bens e frustrada, em qualquer tempo, a garantia do débito, o juiz poderá determinar a baixa da execução fiscal para novas diligências administrativas, remetendo os autos ao órgão de representação judicial da Fazenda Pública competente.

§ 1o As diligências de localização de novos bens do devedor serão realizadas, entre outros meios, por intermédio do SNIPC.

§ 2o A partir da data de remessa dos autos à parte exeqüente, após a devida baixa no registro de distribuição, o débito estará sujeito à prescrição intercorrente, que poderá ser reconhecida de ofício pelo juiz ou pela própria autoridade administrativa.

§ 3o Encontrados que sejam, dentro do prazo prescricional, novos bens aptos a garantir a execução, e procedidas as devidas constrições e averbações, serão os autos reapresentados ao juízo competente para continuidade do processamento.

### CAPÍTULO III

#### DO ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO

##### Seção I

##### **Da Impugnação aos Atos de Execução**

Art. 22. O devedor poderá impugnar os atos praticados pela Fazenda Pública, no prazo de quinze dias, contados da data da ciência, mediante petição nos autos da execução fiscal ou, se esta não houver sido ajuizada, por meio de petição que correrá em apenso aos autos dos embargos à execução, se houver, apresentando pedido fundamentado de sustação ou adequação da constrição preparatória, provisória ou averbação administrativa, enquanto perdurarem seus efeitos.

§ 1o Quando não houver execução ou embargos ajuizados, o prazo para a impugnação contará da citação realizada na execução, sendo facultado ao devedor ajuizar, desde logo, sua impugnação, que será distribuída ao juiz competente para a execução fiscal, que será considerado preventivo.

§ 2o A impugnação de que trata este artigo não possui efeito suspensivo, que poderá ser deferido pelo juiz em decisão fundamentada.

§ 3o Recebida a impugnação, a Fazenda Pública será intimada para prestar informações ao juízo no prazo de quinze dias.

§ 4o Com ou sem a apresentação de informações, o juiz decidirá a impugnação.

§ 5o A impugnação será rejeitada liminarmente se for protelatória ou se não estiver instruída com a documentação necessária à comprovação, de plano, do alegado pelo executado, não sendo admitida a dilação probatória.

§ 6o A impugnação de que trata este artigo não poderá versar sobre a liquidez ou existência do débito objeto da execução.

§ 7o As impugnações e petições farão sempre referência ao correspondente número de inscrição em dívida ativa e outras informações suficientes para a identificação de seu objeto.

##### Seção II

##### **Dos Embargos à Execução**

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

§ 1o A petição inicial deverá atender aos requisitos do art. 282 e 283 da Lei no 5.869, de 1973.

§ 2o Não serão admitidas a reconvenção e a compensação, e as exceções, salvo as de suspeição, incompetência e impedimento, serão argüidas como matéria preliminar e serão processadas e julgadas com os embargos.

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

§ 4o Quando o executado deixar de oferecer embargos tempestivos, a certidão de dívida ativa passará a gozar de presunção absoluta de veracidade, não se admitindo novas alegações tendentes à extinção do débito, exceto quando:

I - relativas a direito superveniente;

II - competir ao juiz conhecê-las de ofício; ou

III - por expressa autorização legal, puderem ser formuladas em qualquer tempo e grau de jurisdição.

§ 5o Quando o excesso de execução for fundamento dos embargos, o embargante deverá declarar na petição inicial o valor que entende correto, apresentando memória de cálculo, sob pena de rejeição liminar dos embargos ou de não conhecimento desse fundamento.

Art. 24. Recebidos os embargos, o juiz mandará intimar a Fazenda Pública para impugná-los no prazo de trinta dias.

§ 1o A Fazenda Pública poderá requerer ao juízo que houver determinado a intimação para

impugnar os embargos de devedor a suspensão do prazo para impugnação, para averiguação das alegações de fato articuladas pelo embargante, tais como o pagamento e a compensação anteriores à inscrição em dívida ativa, podendo tornar sem efeito todos os atos de execução até então praticados.

§ 2o No prazo de suspensão da impugnação requerida pela Fazenda Pública, o devedor fará jus à certidão de que trata o art. 206 da Lei no 5.172, de 1966.

§ 3o A Fazenda Pública terá trinta dias, salvo prorrogação deferida pelo juízo, contados do último dia do prazo de impugnação, para efetuar a análise de que trata o § 1o.

§ 4o Até o fim do prazo de que trata o § 3o, a Fazenda Pública poderá:

I - cancelar, emendar ou substituir a certidão de dívida ativa, assegurada ao executado a devolução do prazo para embargos, que somente poderá versar sobre a parte da certidão de dívida ativa eventualmente modificada; e

II - prosseguir nos atos de execução e oferecer impugnação aos embargos com relação à parte da certidão de dívida ativa que não restar alterada.

§ 5o Quando a Fazenda Pública cancelar, emendar ou substituir a certidão de dívida ativa em razão de alegações deduzidas em embargos do devedor, deverá pagar honorários de sucumbência, sempre observado o disposto no art. 20, § 4o, da Lei no 5.869, de 1973, respondendo, proporcionalmente, pelas custas que o devedor houver suportado, salvo quando o devedor tenha contribuído para o erro da Fazenda Pública.

Art. 25. A oposição de embargos não suspende o curso da execução.

§ 1o O juiz poderá, a requerimento do embargante, em decisão fundamentada, determinar a suspensão da prática dos atos de execução, independentemente de garantia, desde que, sendo relevantes os fundamentos dos embargos, o prosseguimento da execução seja manifestamente suscetível de causar ao executado grave dano de difícil ou incerta reparação.

§ 2o O juiz poderá, também, determinar o cancelamento dos atos de constrição já praticados, quando presentes os requisitos mencionados no § 1o.

§ 3o Nos autos dos embargos, o juiz poderá, ainda, deferir medida de caráter acautelatório destinada a assegurar a eficácia prática da futura sentença, desde que, constatada a plausibilidade do direito invocado, haja fundado temor de que a demora a tornará ineficaz.

§ 4o As medidas de que tratam os §§ 1o e 2o poderão ser revogadas a qualquer momento, especialmente se o executado tentar alienar ou diante de indícios de alienação de seu patrimônio sem reservar bens suficientes para garantir a execução.

§ 5o Na hipótese do § 1o, o executado é obrigado a comunicar ao juízo da execução toda a movimentação que fizer em seu patrimônio que prejudique a satisfação do crédito da Fazenda Pública, sob pena de ineficácia do ato praticado.

### **Seção III**

#### **Das Ações Autônomas**

Art. 26. Quando o devedor se opuser à inscrição em dívida ativa ou à execução por meio de ação autônoma, será ela distribuída ao juiz competente para conhecer da execução fiscal e dos embargos, que restará prevento.

§ 1o A propositura, pelo devedor, de ação prevista neste artigo importa em renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso acaso interposto, quando o objeto da defesa ou do recurso administrativo for idêntico ao da ação judicial.

§ 2o A propositura de qualquer ação relativa ao débito inscrito na dívida ativa não inibe a Fazenda Pública de promover-lhe execução, todavia, se relevantes os fundamentos e diante de manifesto risco de dano de difícil ou incerta reparação, ficará suspensa a execução, mediante garantia consistente em depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro-garantia.

### **CAPÍTULO IV**

#### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 27. No âmbito da União, suas autarquias e fundações, compete ao representante judicial respectivo determinar a notificação do devedor para pagamento e outras medidas administrativas de que trata esta Lei.

§ 1o Os atos descritos nesta Lei serão praticados pela Fazenda Pública competente para iniciar o procedimento de execução.

§ 2o A Fazenda Pública poderá solicitar a cooperação de outros órgãos de execução sempre que os atos de cobrança necessitem ser praticados fora do território onde exerce suas atribuições.

Art. 28. Nos embargos à execução fiscal e em todos os incidentes judiciais relativos à execução, qualquer intimação ao representante judicial da Fazenda Pública será feita pessoalmente.

Parágrafo único. A intimação de que trata este artigo será feita mediante vista dos autos, com imediata remessa ao representante judicial da Fazenda Pública, inclusive por meio eletrônico, pelo cartório ou secretaria.

Art. 29. Nos processos de liquidação, inventário, arrolamento ou concurso de credores, nenhuma alienação será judicialmente autorizada sem a audiência das Fazendas Públicas.

§ 1º Ressalvado o disposto no art. 186 da Lei no 5.172, de 1966, o liquidante, o inventariante e o administrador, nos casos de liquidação, inventário, insolvência ou concurso de credores, se, antes de garantidos os créditos da Fazenda Pública, alienarem ou derem em garantia quaisquer dos bens administrados, respondem, solidariamente, pelo valor desses bens.

§ 2º Os responsáveis, inclusive as pessoas indicadas no § 1º, poderão indicar bens livres e desembaraçados do devedor, tantos quantos bastem para pagar a dívida.

§ 3º Os bens dos responsáveis e das pessoas indicadas no § 1º ficarão sujeitos à execução, se os do devedor forem insuficientes à satisfação da dívida.

Art. 30. Os tribunais, no âmbito de suas jurisdições, poderão disciplinar a prática e a comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICPBrasil.

Parágrafo único. No âmbito da Justiça Federal, o disposto no **caput** será disciplinado pelo Conselho da Justiça Federal.

Art. 31. Os oficiais da Fazenda Pública, no exercício de suas funções, gozarão das mesmas prerrogativas e fé pública atribuídas pela Lei no 5.869, de 1973, aos oficiais de justiça.

Art. 32. Quando o devedor fechar as portas de sua casa ou estabelecimento ou adotar outros procedimentos a fim de obstar a penhora ou o desapossamento de bens, o oficial da Fazenda Pública lavrará certidão circunstanciada do fato.

Art. 33. Mediante requerimento da Fazenda Pública, instruído com a certidão de que trata o art. 32, o juiz competente para conhecer da execução autorizará o arrombamento e outras medidas que se fizerem necessárias para garantir o livre acesso dos oficiais da Fazenda Pública aos bens do devedor, determinando a expedição de mandado de arrombamento.

§ 1º Deferidas as providências de que trata o **caput**, um oficial da Fazenda Pública e um oficial de justiça, acompanhados da autoridade policial, que os auxiliará na constrição dos bens e na prisão de quem resistir, cumprirão o mandado, realizando as medidas que se fizerem necessárias para garantir o livre acesso dos oficiais da Fazenda Pública aos bens do devedor, lavrando de tudo auto circunstanciado.

§ 2º Os oficiais da Fazenda Pública e de justiça lavrarão, em conjunto com a autoridade policial, o auto de resistência, do qual constará o rol de eventuais testemunhas, encaminhando uma cópia ao juízo que autorizou o arrombamento.

Art. 34. As pessoas jurídicas, enquanto estiverem com débito para com a Fazenda Pública inscrito em dívida ativa, não garantido por dinheiro, fiança bancária ou seguro-garantia, não poderão distribuir quaisquer bonificações a seus acionistas ou dar ou atribuir participação de dividendos, juros sobre o capital próprio, bonificações e assemelhados a seus sócios, diretores, gerentes, mandatários e demais membros de órgãos dirigentes, fiscais ou consultivos.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importa em ato atentatório a dignidade da Justiça, nos termos do art. 600 da Lei no 5.869, de 1973, e implicará multa que será imposta:

I - às pessoas jurídicas que distribuírem ou pagarem as importâncias indevidas, em montante igual a cinquenta por cento das quantias distribuídas ou pagas; e

II - aos diretores, gerentes, mandatários e demais membros de órgãos dirigentes, fiscais ou consultivos que receberem as importâncias indevidas, em montante igual a cinquenta por cento dessas importâncias.

Art. 35. Esta Lei aplica-se às execuções fiscais não embargadas na data de sua vigência e àquelas que forem instauradas após a mesma data.

Art. 36. O **caput** do art. 8º da Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º O executado será citado para, no prazo de cinco dias, pagar a dívida com juros e multa de mora e encargos indicados na certidão de dívida ativa, observadas as seguintes normas:” (NR)

Art. 37. Até cinco anos após a entrada em vigor desta Lei, sua aplicação não será obrigatória para as execuções fiscais promovidas pelos Estados e o Distrito Federal, que poderão ser ajuizadas em conformidade com os termos da Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal poderão optar, em atos próprios, pela instauração de execuções em conformidade com os termos desta Lei, antes do prazo a que alude o **caput**.

Art. 38. Aplica-se a Lei no 5.869, de 1973, às matérias até então disciplinadas no § 9º do art. 2º, no inciso III do art. 9º e nos arts. 11, 22, 23, 24, 34 e 35 da Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980, revogados pelo art. 40 desta Lei.

Art. 39. Esta Lei entra em vigor um ano após a sua publicação, ressalvado o disposto nos arts. 38 e 40.

Art. 40. Ficam revogados:

I - o § 9º do art. 2º, o inciso III do art. 9º, e os arts. 11, 22, 23, 24, 34 e 35 da Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980;

II - o art. 15, inciso I, da Lei no 5.010, de 30 de maio de 1966; e

III - o **caput** do art. 98 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.

Brasília,

*Referendado eletronicamente por: Guido Mantega, Jose Antonio Dias Toffoli*

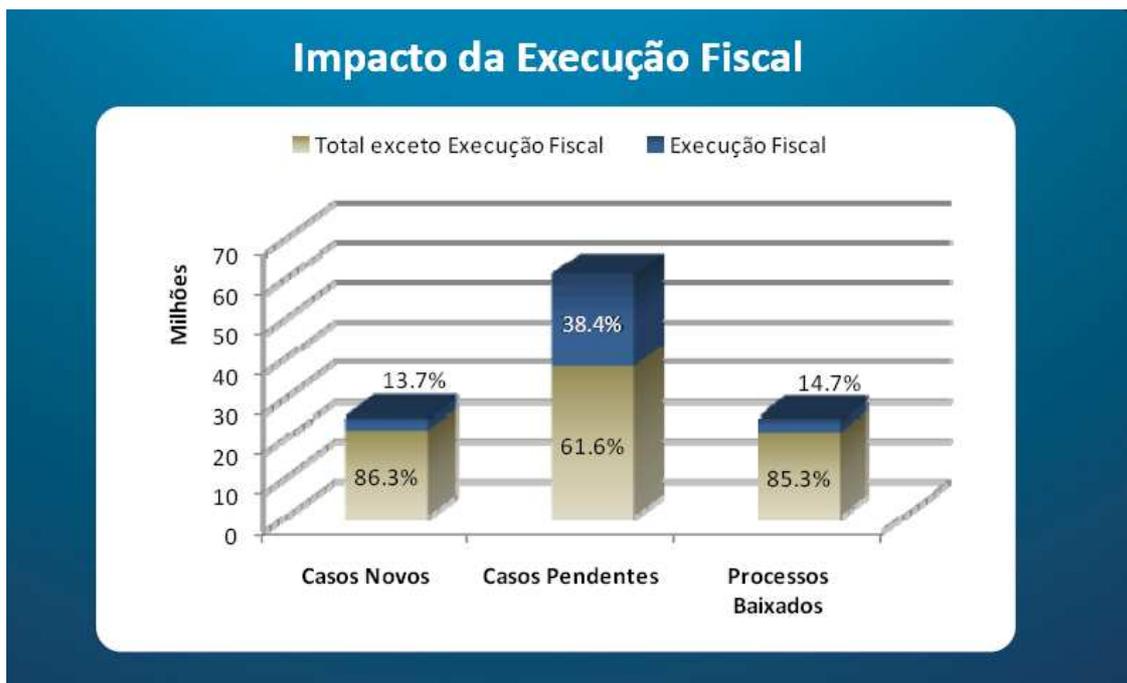
PL-EMI 186 MF-AGU-COBrança Dívida Ativa União(L2)

## ANEXO B – Impacto da Execução Fiscal no Judiciário

Variável	Justiça			Geral
	Estadual	Federal	Trabalho	
<b>Indicadores</b>				
<b>Casos Novos</b>				
Percentual de Execuções Fiscais em relação ao total	17,0%	8,5%	0,7%	13,7%
Percentual de Execuções Fiscais em relação à execução	58,0%	45,8%	3,3%	50,9%
<b>Casos Pendentes</b>				
Percentual de Execuções Fiscais em relação ao total	41,0%	35,5%	3,7%	38,4%
Percentual de Execuções Fiscais em relação à execução	73,5%	80,2%	6,1%	70,2%
<b>Casos em Tramitação</b>				
Percentual de Execuções Fiscais em relação ao total	34,5%	27,0%	2,2%	31,1%
Percentual de Execuções Fiscais em relação à execução	71,0%	74,6%	5,3%	66,9%
<b>Carga de Trabalho</b>				
<i>Carga de Trabalho sem Execução Fiscal</i>	6.201	7.195	2.278	5.518
<i>Carga de Trabalho com Execução Fiscal</i>	5.680	7.420	3.240	5.363
<b>Taxa de Congestionamento</b>				
<i>Taxa de Congestionamento sem Execução Fiscal</i>	73,5%	68,6%	48,9%	71,0%
<i>Taxa de Congestionamento com Execução Fiscal</i>	67,0%	60,6%	48,0%	64,1%

Fonte: Justiça em Números 2009

Fonte: Conselho Nacional de Justiça – Relatório Justiça em Números 2009 – Set/2010



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – Relatório Justiça em Números 2009 – Set/2010