



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**A INEFICIÊNCIA DAS PROCURADORIAS NA EXECUÇÃO FISCAL NA
JUSTIÇA FEDERAL**

ORIENTANDO: MATHEUS RODRIGUES SANTANA
ORIENTADOR: PROFESSOR DR. JOSÉ QUERINO TAVARES

GOIÂNIA
2020

MATHEUS RODRIGUES SANTANA

**A INEFICIÊNCIA DAS PROCURADORIAS NA EXECUÇÃO FISCAL NA
JUSTIÇA FEDERAL**

Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e
Relações Internacionais, do Curso de Direito, da
Pontifícia Universidade Católica de Goiás
(PUCGOIÁS).

Prof. Orientador: Dr. José Querino Tavares

GOIÂNIA
2020

MATHEUS RODRIGUES SANTANA

**A INEFICIÊNCIA DAS PROCURADORIAS NA EXECUÇÃO FISCAL NA
JUSTIÇA FEDERAL**

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. José Querino Tavares

Nota

Examinador Convidado: Prof. Cláudia Pereira Quintino

Nota

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, que me ajudou a alcançar todos os objetivos que foram almejados ao longo desta caminhada, que permitiu que eu tivesse saúde e determinação nesta jornada.

Aos meus pais e irmãos, que incansavelmente me incentivaram nos momentos difíceis e compreenderam e souberam lidar com minha ausência enquanto dedicava minha atenção à feitura deste estudo.

Aos amigos que sempre estiveram ao meu lado, pela amizade incondicional e pelo apoio demonstrado ao longo deste período e durante todo o tempo dedicado à esse trabalho.

Ao professor por ter sido meu orientador e desempenhado tal função com dedicação e amizade.

Ao professor convidado por ter dedicado seu tempo para estar presente neste momento tão importante da minha graduação.

E a todas as pessoas que contribuíram direto e indiretamente para a conclusão deste artigo, aqui se encontra meu orgulho e toda a minha capacidade, aplicabilidade e minha competência.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 2. O MODELO PROCESSUAL ATUAL..... | 8 |
| 2.1. Citação do executado | 9 |
| 2.1.1 Tipos de citação | 9 |
| 2.1.2 A falha no ato da citação | 11 |
| 2.1.3 Morosidade na citação do executado | 12 |
| 2.2. Contraditório e ampla defesa na Execução Fiscal..... | 14 |
| 2.2.1. Baixos índices de defesa no executado..... | 14 |
| 2.2.2. Baixos índices de sucesso nos embargos à execução | 15 |
| 2.2.3. Baixos índices de sucesso nas execuções de pré-executividade | 16 |
| 3. AGENTES DO PROCESSO DE EXECUÇÃO..... | 17 |
| 3.1. Agentes, Processos e Objetivos..... | 18 |
| 3.2. Execução Fiscal em anuidades dos Conselhos Profissionais | 21 |
| 3.3. O implemento de restrição no valor da Execução Fiscal instituído pela Lei nº 12.514/2011 | 21 |
| 4. A INEFICIENCIA DA EXECUÇÃO FISCAL E OS MEIOS ORDINARIOS DE SATISFAÇÃO..... | 23 |
| 4.1. A morosidade no funcionamento do judiciário..... | 23 |
| 4.2. O alto valor do processo como agente impeditivo da Execução Fiscal | 25 |
| 4.3. Mecanismos usuais de satisfação do crédito tributário..... | 27 |
| 4.3.1. O protesto extrajudicial..... | 27 |
| 4.3.2. A aplicabilidade do protesto pela a fazenda pública. | 30 |
| 4.4. Procedimento administrativo na Execução Fiscal..... | 32 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 35 |
| REFERÊNCIAS | 37 |

A INEFICIÊNCIA DAS PROCURADORIAS NA EXECUÇÃO FISCAL NA JUSTIÇA FEDERAL

Matheus Rodrigues Santana

RESUMO

Este artigo teve por objetivo analisar o instituto da Execução Fiscal no Brasil, demonstrando o custo para que esse procedimento seja concluído e apresentando dados científicos que provam que este procedimento encontra-se fragilizado. Para esta análise foram utilizados os relatório de pesquisa: Custo Unitário do processo de Execução Fiscal na Justiça Federal, estudo esse realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). É trazida a discussão a eficiência da Execução Fiscal e as dificuldades que este sistema encontra para realizar a execução de forma eficaz. Ao final é apresentado formas alternativas de execução que torna o procedimento mais célere e menos oneroso para o Estado, traduzindo em uma forma satisfatória de realizar a Execução Fiscal.

Palavras-chave: IPEA. Execução Fiscal. Justiça Federal. Custo Unitário do Processo.

1. INTRODUÇÃO

A Execução Fiscal é um mecanismo de cobrança usado pela Fazenda Pública para apurar quantias devidas pelos contribuintes. Esse instituto está respaldado pela Lei nº 6.830/1980, Lei de Execuções Fiscais.

A cobrança das dívidas é procedida pelo poder Judiciário, que é invocado para atuar nos processos de execução. Para que o poder judiciário promova a execução é necessário que a dívida esteja fundada em dívida ativa, onde a Fazenda Pública é a responsável em mover os procedimentos para tal registro.

Infelizmente na prática, a Execução Fiscal não é tão eficiente quanto a proposta da lei, dados colhidos pelo IPEA, aponta falhas grotescas nesse sistema de cobrança que por fim, acaba traduzindo prejuízos ao estado, ao contrário do objetivo que a Execução Fiscal fora criada.

A forma que o judiciário promove a citação tem se mostrado pouco efetiva, dados colhidos pelo IPEA demonstra que poucas pessoas se apresentam voluntariamente para o processo, em sua maioria, os devedores tem preferência em ignorar as citações, isso pode ser causado pela ineficiência do órgãos públicos em promover medidas de coerção, deixando os devedores a vontade para ignorar o processo.

Além das falhas em citação a morosidade também é um grande empecilho para que a execução seja satisfeita, por utilizar do procedimento comum de justiça, os casos de Execução Fiscal contribuem para congestionar ainda mais o sistema judiciário, abrindo precedentes para ocorrer prescrição ou decadência. Quando ocorre uma dessas opções o prejuízo do estado é enorme, tendo em vista que foi gasto recursos financeiros para a formulação do processo que por sua vez não obteve êxito na cobrança. O procedimento é caro e muitas vezes a quantia buscada pelo processo nem cobre os custos para realizar a execução.

Para resolver esse problema relacionado ao alto custo do processo, foi proposto pelo legislador uma restrição nas execuções quando se tratar de execução em anuidades de órgãos de classe. A Lei nº 12.514/2011, mensurou que os conselhos poderão proceder a execução quando as dívidas forem superior a 04 vezes os valores cobrados anualmente, ou seja, o órgão

responsável pela execução só poderá proceder passados 04 anos de inadimplência. Tal situação se mostra negativa para os conselhos de classe, uma vez que todo o seu recurso monetário se vale unicamente das anuidades pagas por seus inscritos.

Uma forma apresentada para desafogar as vias judiciais, foi a proposta de execução por via administrativa. O projeto de Lei PL 2412/2007, em seu artigo 4º disciplina um sistema de informações nacional, que será administrado pela receita federal e servirá como um mecanismo para fiscalizar e verificar a conjuntura patrimonial dos contribuintes, tratando não somente de bens imóveis, mas também móveis que possuem registro na União, Estados ou Municípios.

É importante ressaltar que a proposta de execução administrativa não deixa de lado os princípios constitucionais que são requisitos para a validade da ação, como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, boa-fé, lealdade, interesse do credor, da economia processual, da responsabilidade patrimonial do devedor, da menor onerosidade, do contraditório, etc.

Essa proposta promete desafogar o judiciário e trazer celeridade para a Execução Fiscal para que esta possa finalmente alcançar o objetivo para a qual foi idealizada.

2. O MODELO PROCESSUAL ATUAL

A lei nº 6.830/80 que se refere a Execução Fiscal no Brasil, foi criada com a finalidade de padronizar os procedimentos de ações de execução em relação a valores devidos ao Estado. Tal ordenamento define os termos sob os quais um bem poderá ser tomado de um devedor, como também define a ordem de penhora em sua execução.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, as Instituições de justiça vêm se fortalecendo principalmente em relação ao acesso à justiça pela população.

Entretanto, entraves existem no sentido de garantir seus direitos fundamentais, sendo o principal a morosidade do processo judicial, ressaltado

na opinião de Rui Barbosa, 1942: “Justiça tardia nada mais é do que injustiça institucionalizada”.

Na mesma linha de pensamento, é cabível a Execução Fiscal para a cobrança de dívidas ativas dos Municípios, Estado e da União, aplicando-se a Lei n° 6.830, subsidiariamente o Código de Processo Civil nos casos em que a lei for omissa.

2.1. Citação do executado

Com o relatório de pesquisa Custo Unitário do processo de Execução Fiscal na Justiça Federal (Ipea 2012.) denota-se que indiferente dos meios de citação utilizados, percebe um grande obstáculo no processo de Execução Fiscal, violando uma garantia constitucional da duração razoável do processo.

A duração do processo de execução, prevista no Artigo 5°, inc. LXXVII, da Constituição Federal de 1998, vem sendo definida como a garantia de que a duração do processo seja aceitável, suficiente, mas não excessiva em razão de “dilações indevidas” (Tucci, 1997, p. 239).

Essa dilação indevida ocorre quando se pratica um ato processual desnecessário, inadequada ou desproporcional ao escopo por ele pretendido, sem razões que justifiquem a sua existência (Brasil Júnior, 2007, p. 129), deste modo violando a garantia essencial do processo.

2.1.1 Tipos de citação

A citação sendo a primeira fase do processo, conseqüentemente e uma das mais importantes, tal importância evidencia-se conforme dados da pesquisa a citação pessoal eleva em quase 11% o pagamento da dívida.

Em regra, uma vez havendo a citação pessoal, o que ocorre é a extinção da ação de Execução Fiscal pelo pagamento, e não a

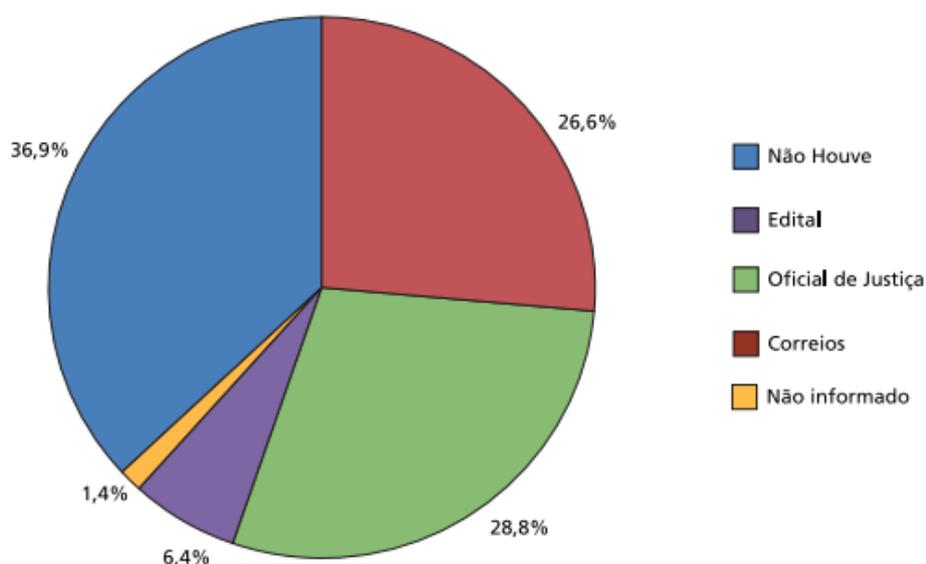
apresentação de bens à penhora ou o oferecimento de defesa, o qual está presente em apenas 10,3% dos casos.

(...)

Em que pesem todos os obstáculos, o grau de sucesso das ações de Execução Fiscal é relativamente alto, uma vez que em 33,9% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, índice que sobe para 45% nos casos em que houve citação pessoal (Custo Unitário do processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. 2012, p.19-20,).

GRÁFICO 3

Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o tipo da citação



Fonte: (IPEA. 2012, p. 19).

O 3º gráfico demonstra como é feita a distribuição dos processos a cada modalidade de citação: em 36,9% dos processos não houve citação; 28,8% dos processos a citação é feita por oficial de justiça; 26,6% deles a citação foi feita pelo correio; 6,4% foi realizada por edital; e em 1,4% não foi informado como a citação foi feita.

Conforme artigo 8º inc. I da Lei de Execução Fiscal, em regra a citação é feita pelo correio, porém, conforme a pesquisa ela é menos utilizada que a citação feita por oficial de justiça. Com isso podemos entender que a citação por correio não tem sido eficiente ou a Fazenda pública vem fazendo a citação por oficial de justiça com o objetivo de poupar tempo.

Entretanto, é necessário fazer uma análise dos dados acima comparando a taxa de sucesso de cada um dos modelos de citação, como o relatório abaixo:

Quanto à taxa de sucesso dos meios empregados para a citação, pode-se afirmar que 46,2% das tentativas de citação por AR (aviso de recebimento) são exitosas, contra 47,1% das tentativas de citação por oficial de justiça e 53,8% das tentativas de citação por edital. Contrariamente ao senso comum, a taxa de sucesso das tentativas de citação por oficial de justiça não é significativamente diferente do índice nas tentativas de citação por AR. Igualmente surpreendente é que a taxa de sucesso das tentativas de citação por edital seja de apenas 53,8%. Como o emprego destes instrumentos só não é exitoso quando este contém algum erro ou imprecisão e precisa ser republicado, uma taxa de sucesso tão baixa indica que há quantidade bastante expressiva de equívocos na publicação (IPEA. 2012, p.21).

Das informações anteriores, uma possível solução seria alterar a citação por oficial de justiça pela citação por AR, por ter melhores resultados e também a melhor relação custo benefício se comparado a citação por oficial de justiça, o que alteraria o previsto artigo 8º inc. I da Lei de Execução Fiscal.

2.1.2 A falha no ato da citação

Em relação ao cumprimento da citação no processo de Execução Fiscal foram constatados os seguintes dados:

Apenas 3,5% dos devedores apresentam-se voluntariamente ao juízo. Em 47,4% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e em 36,9% dos casos não há qualquer citação válida. Como a citação ocorre por edital em 6,4% dos casos, pode-se afirmar que em 43,5% dos executivos fiscais o devedor não é encontrado pelo sistema de justiça (IPEA. 2012 p.18).

Com isso podemos definir algumas características: pelo baixo número de devedores que vão voluntariamente as audiências, verifica-se que a citação é um ato extremamente essencial para o processo; as formas de citação atualmente utilizadas são ineficientes tendo em vista que em quase metade dos processos há ao menos uma tentativa de citação falha; é preciso alterar como atualmente é realizado o processo de localização do executado, pois em quase metade dos processos o devedor não é encontrado.

Corroborando com a informação apresentada anteriormente:

Cruzando-se a quantidade de ações nas quais ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação com o universo de executivos fiscais nos quais o devedor não é encontrado pelo sistema de justiça, chega-se à

conclusão de que a localização imediata do executado é fundamental para o êxito da citação pessoal. Quando o devedor não é encontrado logo na primeira tentativa, as chances de que venha a ser localizado posteriormente caem para pouco mais de um terço (34,8% dos casos) (Custo Unitário do processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. 2012 p.19).

Estes dados, denotam que após a primeira tentativa de citação, caso o devedor não seja encontrado, as chances de dele não ser mais encontrado é extremamente grande. O objetivo neste ponto que fosse eficaz a citação já na primeira tentativa, ou que fosse pelo menos rápida, para que nos casos de falha, teria prazo suficiente para utilizar outras formas de citação.

Deste modo, fica claro que a fase de citação apresenta um enorme insucesso no processo de Execução Fiscal: “O processamento da Execução Fiscal é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem. Apenas três quintos dos processos de Execução Fiscal vencem a etapa de citação” (IPEA. 2012, p.33).

2.1.3 Morosidade na citação do executado

O maior delongamento do processo de execução é formada pela localização e citação do devedor, que possui um tempo médio de 3,6 anos:

Após o despacho inicial, transcorrem em média 28 dias até que seja ordenada a citação, e mais 1.287 dias até que se encontre o executado ou extinga-se o processo, nos casos em que este não venha a ser encontrado. Logo, pode-se afirmar que o PEFM permanece durante 1.315 dias na etapa de citação (IPEA. 2012, p.22 e 33).

A pesquisa apresenta também que o ato de citação ocorre mais de uma vez, o que eleva mais a morosidade desta fase, que passa de 1.315, dias para 1.920. Conforme tabela 1.

TABELA 1
Etapas da execução fiscal segundo a frequência de ocorrência e os tempos médios absoluto e ponderado de processamento

| Etapa | Frequência de ocorrência | Tempo absoluto (dias) | Tempo ponderado (dias) |
|--|--------------------------|-----------------------|------------------------|
| Autuação | 1 | 183 | 183 |
| Da petição inicial à autuação | 1 | 117 | 117 |
| Da autuação ao despacho inicial | 1 | 66 | 66 |
| Citação | 1,46 | 1.315 | 1.920 |
| Do despacho inicial até a ordem de citação | 1,46 | 28 | 41 |
| Da ordem de citação até a localização do executado ou a extinção do processo | 1,46 | 1.287 | 1.879 |
| Tempo total de tramitação | | 5.671 | 2.989 |

(IPEA, 2012, p. 34).

Observando que o tempo médio da fase de citação é de 1.920 dias, equivale a quase dois terços do tempo total do processo na Justiça em Primeiro grau, que é de 2.989 dias.

Entretanto, dependendo do modo que a citação é feita, o tempo para o ato de citação pode ser reduzido consideravelmente em relação aos meios de citação tradicionalmente utilizados. É o que apresenta a tabela 2.

TABELA 2
Etapas da execução fiscal, agente responsável e quantitativo de mão de obra diretamente empregada

| Variável | Etapa | Responsável (minutos) | | | Δ tempo total (minutos) |
|----------|---------------------------|-----------------------|----------|-------|-------------------------|
| | | Juiz | Servidor | Outro | |
| C | Citação pelo correio (AR) | 0,0 | 8,6 | 1,5 | 10,0 |
| D | Citação por oficial | 0,0 | 266,9 | 3,1 | 269,9 |
| E | Citação por edital | 8,3 | 37,9 | 5,5 | 51,6 |

(IPEA, 2012, p. 34).

Conforme os dados da tabela 2, a citação por correio é a que exige menos tempo para realização, onde requer somente dez minutos, por consequência um menor impacto sobre a morosidade do processo de Execução Fiscal.

Tendo em vista que a citação por correio é uma das formas mais utilizadas no processo (26,6% conforme gráfico 3), é o método mais eficiente, com a regra prevista no artigo 8º inc. I da Lei de Execução Fiscal.

Já em relação a citação por edital, requer um maior 51,6 minutos, é pouco utilizada e o seu êxito é pouco superior comparado com os outros, deste modo, não gerando um impacto negativo sobre a morosidade nos processos.

A citação por oficial de justiça é a que possui um maior impacto sobre a demora nos processos de Execução Fiscal, pois exige em média 269,9 minutos para se concretizar e é a forma mais utilizada nos processos (28,8% conforme o gráfico 3).

Contudo, essa diferença de impacto das formas de citação sobre o tempo deixa de ser relevante quando se analisa o tempo total de duração do processo e o chamado “tempo morto”, que corresponde aos períodos nos quais “não se praticam atos necessários à solução do conflito e que, portanto, poderiam ser eliminados” (Brasil Júnior, 2007, p. 23).

Um exemplo claro, à citação por oficial de justiça onde possui uma média de 269,9 minutos, o maior tempo dentre todos os meios de citação, que é praticamente insignificante se comparado ao tempo total do ato de citação que é de 1.920 dias.

Todos os dados apresentados além de demonstrar a ineficiência dos mecanismos de citação do executado, justificam a necessidade de maior celeridade da prestação jurisdicional, constituindo assim a garantia da duração razoável do processo, como também, outros princípios e garantias constitucionais.

2.2. Contraditório e ampla defesa na Execução Fiscal

No que tange aos meios de defesa por parte do executado temos dois dos principais meios de mecanismos de defesa: objeção de pré-executividade e embargos à execução. Entretanto, o Ipea 2012, indicou que apenas 6,5% dos executados apresentam embargos à execução, e somente 4.4% dos mesmos opõem objeção de pré-executividade.

2.2.1. Baixos índices de defesa no executado

Somando os dois meios de defesa (pré-executividade e embargos à execução) somente 10,9% dos executados se defendem, o que revela uma baixa porcentagem de defesa nos processos.

Essas informações fazem declinar completamente uma das principais “desculpas” apresentada pela justiça para justificar a morosidade, onde os excessos de mecanismos de defesa aos serviços dos executados procrastinam o processo. Deste modo, não é possível responsabilizar 10% dos executados que se defendem pela demora de todos os processos que tramitam sem a defesa dos executados.

Dos diversos motivos para explicar esses números, podemos extrair duas delas a partir da análise dos dados das pesquisas.

Com exceção dos casos que o executado voluntariamente se apresenta ao processo, sendo 3,5% apenas, só é possível propor a defesa depois da fase de citação, conforme o artigo 8º, incisos I a III, da Lei nº 6.830/1980.

Sem a validade do processo de citação não há possibilidade de importar ao executado qualquer prática ou ato processual, principalmente se defender. Deste modo infringindo as garantias constitucionais da ampla defesa e ao contraditório previstas no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.

Deste modo, caso os mecanismos de citação sejam melhorados, é provável que haja maiores índices de defesa, por consequência um aumento no pagamento dos débitos por livre e espontânea vontade.

Os embargos à execução também incidem no pequeno número de defesas por partes do executado, pois conforme o artigo 16, § 1º, da Lei 6.830/1980, onde só é possível apresentar embargos após a garantia da execução, sendo depósito em dinheiro ou penhora, com valor suficiente para quitar toda a dívida.

2.2.2. Baixos índices de sucesso nos embargos à execução

Conforme a pesquisa do Ipea 2012, apenas 20,2% dos executados que apresentaram embargos à execução tiveram sucesso, o que mostra ser bastante baixa. O título executivo, por força de lei, apresenta uma grande possibilidade de quitação do débito. Já nos processos de Execução Fiscal, onde

esses títulos são expedidos de maneira unilateral pelo União, há presunção de veracidade e legitimidade que implica toda a atividade da administração pública.

São admitidos como meios de defesa os embargos de execução em “qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como fase de conhecimento” (CPC, Artigo 917). Entretanto a baixa taxa de êxito (20,2%) não se sustentaria com base no artigo 917 do CPC.

O decreto n° 70.235/1972 assegura o preceito fundamental do artigo 5°, inciso LV, da Constituição Federal, garantindo assim à ampla defesa e o contraditório no âmbito federal, onde dá ao executado o direito de ser ouvido antes que o título executivo esteja formado.

Deste modo, caso fosse determinado o contraditório antes da criação do título executivo, acabaria reduzindo consideravelmente as execuções fiscais ajuizadas indevidamente. O que não acontece depois grande parte dos títulos executivos são formados antes da defesa do executado, assim, restando a executado uma única alternativa sendo esta opor embargos à execução.

Assim, caso fosse apresentado o contraditório na esfera administrativa, é plausível acreditar que grande parte das ações de execuções fiscais deixariam de ser ajuizadas, pois os devedores poderiam pagar seus débitos administrativamente ou a extinção do débito, conforme ocorre em um terço dos casos estudados pelo Ipea. 2012, pois muitas defesas poderiam ser aceitas, evitando assim, o ajuizamento de execuções sem motivo. Tais atos certamente acarretaria em uma diminuição considerável dos processos e aumentaria os índices de sucesso dos meios de defesa dos executados.

2.2.3. Baixos índices de sucesso nas execuções de pré-executividade

As objeções a pré-executividade também demonstram baixos índices de sucessos sendo este de 7,4%. Uma das principais causas destes índices serem menores que os embargos à execução, se pela inexistência de normas claras sobre o cabimento deste instrumento de defesa.

O cabimento da objeção de pré-executividade de início, limitava-se somente a processos que possuem nulidades a acerta da dívida, normalmente por ilegitimidade passiva, conforme dispõe o artigo 525 do Código de Processo

Civil. Porém, a jurisprudência atual permite a alegações de direito material como pagamento e prescrição.

Ou seja, “A exceção de pré-executividade é admissível na Execução Fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória” (Súmula 393 STJ). Deste modo, a aceitação do mérito da objeção de pré-executividade está sempre vinculada à formação de convicção livre e motivada pelo magistrado, nos termos do Artigo 155 do CPC.

Corroborando com essa informação, ressalta-se o preconceito que recai sobre a objeção de pré-executividade, que é vista como meio de protelar o processo visto que não possibilidade de embargos à execução, deste modo contribuindo para uma taxa de eficiência extremamente baixa.

A admissão dos meios de defesa dos executados previstas no Código de Processo Civil nos processos de Execução Fiscal, reduziria consideradamente as exceções de pré-executividade. Deste modo, o risco da mesma matéria ser julgado duas vezes, em sede de objeção de pré-executividade e em embargos de declaração seria eliminada completamente, onde a eficiência do judiciária se aprimorada, sem que seja infringido os direitos constitucionais do executado.

3. AGENTES DO PROCESSO DE EXECUÇÃO

Ao tentar identificar os principais atores no processo de Execução Fiscal, alguns questionamentos surgem em relação de quem são esses atores. Com o objetivo de verificar quem são as partes neste processo, será analisado neste capítulo os dados coletados da pesquisa Custo Unitário do processo de Execução Fiscal na Justiça Feral (Ipea 2012.) de várias regiões do país no ano de 2010, onde foi estudado 1.510 processos no total.

Além da grande presença da União no valor total dos processos, será analisado a grande presença dos conselhos regionais de fiscalização, como os conselhos de engenharia, medicina, enfermagem, odontologia entre outros, onde surpreendentemente é o maior exequente. De outro lado, as pessoas jurídicas são os maiores executados, outro tema que será abordado neste capítulo.

3.1. Agentes, Processos e Objetivos

A lei nº 6.830/80, “que instituiu forma diferenciada de satisfação dos créditos tributários e não tributários dos quais a Fazenda pública é titular” (Porto, 2010, p. 19), é a que define os créditos da Execução Fiscal no Brasil.

A finalidade da Execução Fiscal e o cumprimento da satisfação do crédito da Fazenda pública de natureza fiscal, onde sempre figura como polo ativo o Estado e como polo passivo o contribuinte. A pesquisa em estudo, apresenta ações movidas pela União, em relação aos tributos de competência federal, sendo eles: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de renda (IR), contribuições previdenciárias e dívidas associadas a Conselhos Profissionais.

A cobrança das obrigações fiscais acontece em duas esferas distintas da atuação estatal: a administrativa e a judicial. Constatado o não pagamento de um tributo, o Estado inicia um procedimento de cobrança por meio da própria administração pública (Porto, 2010). Deste modo, caso não haja sucesso, se faz a cobrança por via do poder judiciário.

Ao se adentrar na pesquisa percebe-se que um dos principais atores da Execução Fiscal é a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Justifica-se tal dado tendo em vista a sua competência para propor ações de tributos tutelados pela união. A Procuradoria Geral Federal (PGF) possui menos participações nestes casos, mas uma participação considerável, tendo em vista sua tutela para representar as autarquias federal, inclusive em ações judiciais. Outro agente que apresenta bastante presença no âmbito da Execução Fiscal são os conselhos regionais das profissões liberais, que nestes processos, executam anuidades e taxas dos profissionais vinculados. Estes são os principais agentes que utilizam a Execução Fiscal para a devida recuperação dos créditos.

Inicialmente é necessário fazermos uma demonstração de cada uma das regiões judiciais, como também, a apresentação no número total dos processos analisados em cada região, conforme quadro 1, para analisar a participação destes agentes no uso da Execução Fiscal. Vale ressaltar que a Justiça Federal se organiza em regiões conforme será demonstrado.

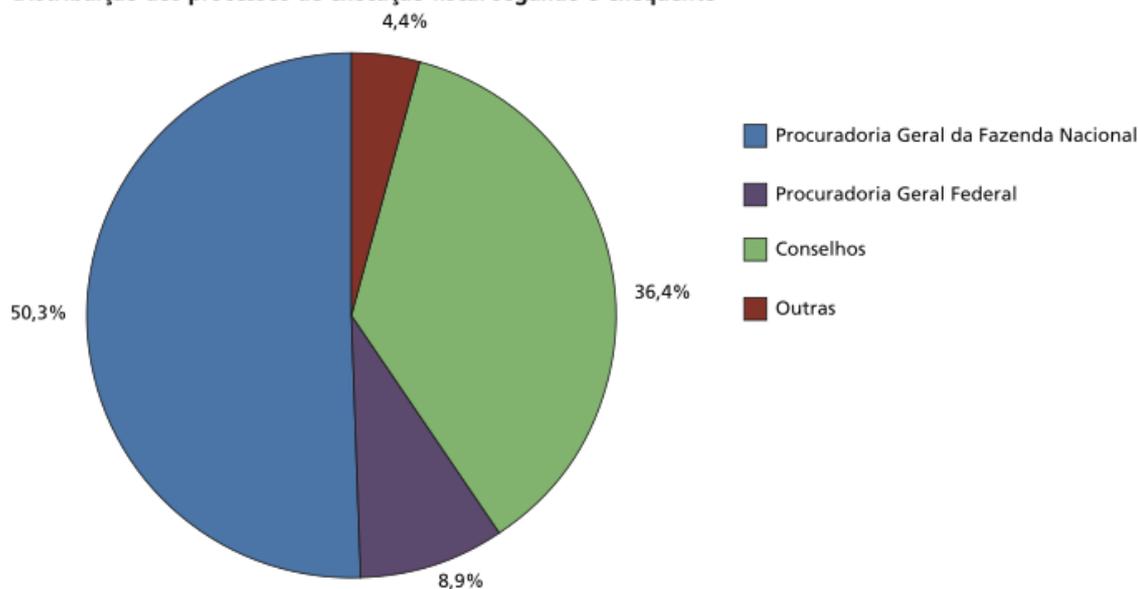
QUADRO 1
Distribuição da competência das varas e quantidade de autos analisados – por região da Justiça Federal e por Unidade da Federação

| Regiões | Estados relacionados | Quantidade de autos analisados |
|--------------|---|--------------------------------|
| 1ª Região | Acre, Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Pará, Rondônia, Tocantins, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Piauí | 381 |
| 2ª Região | Rio de Janeiro e Espírito Santo | 214 |
| 3ª Região | São Paulo e Mato Grosso do Sul | 213 |
| 4ª Região | Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina | 393 |
| 5ª Região | Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba | 309 |
| Total | | 1.510 |

(IPEA, 2012, p. 15).

A pesquisa identificou os principais exequentes e a sua participação em relação aos outros nos processos de execução, conforme gráfico 1.

GRÁFICO 1
Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o exequente



(IPEA, 2012, p. 17).

Percebe-se que União corresponde a quase 60% do total de ações de execução, sendo 50,3% advindos da PGFN, e 8,9% relacionado a PGF. Vislumbra-se também um grande número de ações relacionadas aos conselhos, sendo um total de 36,4% dos processos.

No que se refere aos conselhos, nota-se que é consideravelmente alta a quantidade de processos em execução judicial, o que indica que este seja o principal meio de captação do crédito.

Entretanto existem outros meios de cobrança para estas autarquias, principalmente em vias administrativas, mas porque isso não é feito? Para responder tal questionamento se faz necessário analisar a natureza jurídica dos conselhos, onde para os tribunais possuem o entendimento que estes conselhos que fiscalizam as atividades de profissionais liberais, se da em razão do poder de polícia, onde insere-se no domínio do poder administrativo, pois a União delegou tal função a estas órgãos.

No entanto, acredita-se que não se pode chegar ao ponto de comparar estes órgãos coletivos de fiscalização às autarquias, entes administrativos peculiares, criados por lei, para fins específicos na administração indireta estatal (Lenza, 2010). Por mais que Lenza acredite que haja possibilidade de comparação entre tais órgãos, os conselhos possuem características até semelhantes as autarquias, como por exemplo o Artigo 46 da Lei n^o 8.906 - Estatuto da Ordem dos Advogados:

Compete à OAB fixar e cobrar, de seus inscritos, contribuições, preços de serviços e multas.

Parágrafo único. Constitui título executivo extrajudicial a certidão passada pela diretoria do conselho competente, relativa a crédito previsto neste artigo (Brasil, 1994).

Não foi encontrada execuções fiscais tendo como exequente a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na pesquisa em análise, mesmo assim, tal dispositivo é um bom exemplo para caracterizar tal órgão como autarquia o que justifica a Execução Fiscal de suas ações no âmbito Judicial. A pesquisa também demonstra que 60,5% das execuções são contra as pessoas jurídicas de direito privado e apenas 39,5% em relação as pessoas físicas. Esta situação se justifica se relacionarmos a alta carga tributária que as pessoas jurídicas são obrigadas a pagar, exclusivamente ao que tange aos impostos da União.

Contudo, estes dados não afirmam que as pessoas jurídicas são inadimplentes em relação as pessoas físicas, mas sim que são as mais executadas no poder judiciário. Isto permite analisar que a alta burocracia nos pagamentos

de impostos e a grande morosidade nos processos de execução administrativa contribuem significativa para esses resultados.

Em função desta grande carga de impostos as pessoas jurídicas acabam não cumprindo com sua função social no que tange as obrigações tributárias

3.2. Execução Fiscal em anuidades dos Conselhos Profissionais

Os Conselhos Profissionais são órgãos representativos que possuem natureza jurídica de autarquias, com exceção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Estes órgãos tem a finalidade de registrar, fiscalizar e orientar todos aqueles profissionais que estão registrados em sua respectiva classe, assegurando o regulamento da profissão.

Estes conselhos prestam um serviço não somente aos profissionais com o registro e orientação, mas também a sociedade, com sua fiscalização, garantindo que as atividades sejam prestadas por profissionais devidamente habilitados e registrados.

Para manter seus trabalhos, os conselhos tem a autorização de cobrar de seus respectivos profissionais que integram sua categoria um valor todos os anos, que se dá o nome de anuidade. Essas contribuições tem a natureza jurídica de tributo, sendo catalogadas como contribuições profissionais ou corporativas.

Como os Conselhos Profissionais são autarquias e a anuidade é caracterizada como tributo, caso ocorra um possível inadimplemento de seus inscritos, estes serão cobrados por meio de uma Execução Fiscal.

Para promover a execução em Conselhos Profissionais é cabível a Justiça Federal processar e julgar, por se tratar de autarquia, como está estipulado na Súmula 66/STJ: “Compete a justiça federal processar e julgar Execução Fiscal promovida por conselho de fiscalização profissional”.

3.3. O implemento de restrição no valor da Execução Fiscal instituído pela Lei nº 12.514/2011

Com uma alta taxa de inscrição de profissionais nos órgãos profissionais é natural ocorrer um grande índice de inadimplimentos por parte dos inscritos, o que causa um grande volume de execuções fiscais para que seja cobrado o valor devido das anuidades, a maioria destas sendo de pequenos valores, o que causa um congestionamento de execuções abarrotando a Justiça Federal.

Não suficiente somente o acúmulo de processos, o grande índice de execuções em muitas oportunidades, causava um ônus financeiro para a Justiça, pois o custo judicial muitas vezes era superior ao valor que seria executado.

Essa situação, colide diretamente com o princípio da economia processual. Este princípio, orienta que as ações Judiciais devam ser prestadas de forma a produzir o melhor resultado possível para cada ação utilizando-se dos mínimos esforços, evitando gastos sendo esses de tempo e de dinheiro de forma inútil e desregrada.

Assim conceitua Gonçalves (2009, p. 26): “deve-se buscar os melhores resultados possíveis com o menor dispêndio de recursos e esforços”, seguindo a mesma interpretação Theodoro Jr. (2010, p. 39) afirma: “o processo civil deve-se inspirar no ideal de propiciar às partes uma Justiça barata e rápida”.

Sabendo disso, o legislador editou a Lei de nº 12.514/2011, que trouxe em seu texto uma delimitação para os valores para que os Conselhos Profissionais tenha o direito de ajuizar uma ação de Execução Fiscal para as anuidades que se encontram em atraso, vejamos:

Art. 8º Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente.

Desse modo, o artigo 8º da Lei 12.514/2011, trouxe uma condição de atuação para os conselhos atuar diante de situações que sejam necessário instituir uma Execução Fiscal: O valor cobrado na execução deverá ser, ao menos, quatro vezes o valor do que é pago anualmente por cada profissional inscrito. Em resumo, cada conselho deverá aguardar que cada inadimplente permaneça nessa condição por 4 anos para que seja proposta a Execução Fiscal.

Essa situação pode ter um efeito negativo para os conselhos, vale ressaltar que a renda desses órgãos é composta pelo recebimento das anuidades pagas pelos profissionais que estão inscritos nos conselhos, não sendo agraciados por nenhuma verba vinda da União, desse modo a restrição para somente proceder a Execução Fiscal depois de 04 anos de inadimplência legislado pela Lei nº12.514/2011, impõe resultados negativos para a gestão orçamentaria dos conselhos, pois estes, continuaram com suas atividades legais gerando despesas causando um déficit de orçamento.

Assim, essa conjuntura causada pela nova lei, que delimita a execução de anuidades em atraso, gera deficiência orçamentaria nos Conselhos Profissionais, por esse motivo o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa começou a ter um importante papel de reestruturação das receitas para as autarquias.

4. A INEFICIENCIA DA EXECUÇÃO FISCAL E OS MEIOS ORDINARIOS DE SATISFAÇÃO

4.1. A morosidade no funcionamento do judiciário

O velho dizer popular: “A justiça tarda, mas não falha”, não tem uma aplicação positiva na pratica, afinal quando a justiça falha ocorre as chamadas Prescrição ou Decadência. A prescrição é quando ocorre a perca na pretensão de exigir de um agente, causado pelo desrespeito ao tempo estipulado para tal ato. Já a decadência, ocorre a perda do direito por não exercê-lo em prazo hábil, nesse caso perde o direito propriamente dito pelo decurso do tempo.

Ao que parece, a Execução Fiscal é o ramo do direito que mais sofre dessas duas vertentes, seja pelas normas que encontram-se obsoletas e lacunadas ou pela ineficiência de seus órgãos reguladores, investigadores e executores. O resultado dessa incompetência é um grande prejuízo financeiro para a administração pública, afinal deixa de receber montantes por simplesmente não conseguir colocar seu órgão para ter um funcionamento célere e competente.

De tantos casos que poderiam ser objeto de estudo, foi selecionado um em específico, afim de ilustrar o quanto a morosidade da justiça somado a desorganização e a incapacidade dos órgãos responsáveis pela Execução Fiscal causa prejuízos para a administração pública. Será usado um julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em sua 19ª câmara cível, que julgou um agravo de instrumento que pleiteava a decadência de prazo em relação a cobrança de uma multa ambiental, vejamos:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. MULTA AMBIENTAL. DECADÊNCIA. OCORRÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. EXECUÇÃO FISCAL EXTINTA, COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ART. 487, II, do CPC. 1. Tratando-se de multa administrativa por violação à legislação ambiental, aplica-se como termo inicial do prazo decadencial para constituição da referida multa a data em que a autoridade ambiental tomou ciência da referida violação, nos termos do art. 57, da Lei Estadual nº. 14.309/2002. E, na falta de previsão de prazo específico para o exercício de tal poder, aplica-se o prazo de cinco anos previsto no art. 1º do Decreto-lei nº. 20.910/1932. 2. Outrossim, a norma inserta no art. 2º, caput, da Lei nº 21.735/15, estabelece que o exercício do dever de fiscalização da Administração visando à apuração de infração administrativa decai em cinco anos a contar da data em que a autoridade competente teve ciência do fato. 3. Considerando que, entre a data em que a autoridade ambiental teve ciência da infração (correspondente àquela em que fora lavrado o auto) e a notificação do interessado acerca da penalidade, **houve decurso de lapso temporal superior a um lustro, forçoso o reconhecimento da configuração de decadência do direito de constituição do crédito não tributário objeto da Certidão de Dívida Ativa que lastreia a presente execução.**

(TJ-MG - AI: 10388170021041001 MG, Relator: Bitencourt Marcondes, Data de Julgamento: 10/10/2019, Data de Publicação: 16/10/2019). (Grifo nosso).

A presente jurisprudência, trata de um agravo de instrumento interposto para pleitear a decadência na pretensão punitiva da execução de uma multa decorrente de crime ambiental. Tal multa foi imposta pelo Instituto de Minério Agropecuário – IMA. Importante destacar que não será discutido o mérito da incidência da multa, é sim a demora para agir na Execução Fiscal.

O Relator do caso concreto citado é o Desembargador Bitencourt Marcondes, que acatou o pedido no agravo por entender que houve transgressão no que se trata ao prazo para interpor a Certidão de Dívida Ativa.

Assim foi o voto do Relator:

Trata-se de agravo de instrumento interposto por LUIZ CARLOS BRAGA contra decisão proferida pela MMª. Juíza de Direito Fabiola Pinheiro Costa C. Rocha, da Vara Única da Comarca de Luz, que nos autos da ação de **Execução Fiscal** movida pelo INSTITUTO DE MINERIO DE AGROPECUÁRIA – IMA, **rejeitou a exceção de pré-executividade apresentado pelo ora agravante.**

Sustenta que, no caso houve decadência do direito de constituição do débito, pois entre a data da lavratura do auto de infração (01/03/2011) e sua notificação acerca do encerramento do Processo Administrativo (23/06/2016) decorreu lapso temporal superior a 05 (cinco) anos.

Com tais argumentos, requer a suspensão da execução e, ao final, o seu provimento com reforma da decisão agravada.

É o relatório.

Reconheço do recurso, porquanto presente os pressupostos de admissibilidade

[...]

No tocante a decadência para a constituição do crédito ora questionado, tratando de multa administrativa por violação à legislação ambiental, aplica-se como termo inicial a data em que a autoridade ambiental tomou ciência da referida violação, nos termos do artigo 57, da Lei Estadual nº14.309/2002, *in verbis*:

Art. 57 – A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de responsabilidade funcional, sem prejuízo de outras sanções civis e penais cabíveis.

Na falta de previsão de prazo específico para o exercício de tal poder, aplica-se o prazo de cinco anos previsto no art. 1º do Decreto-lei nº 20.910/1932. (Grifo nosso).

(TJ-MG - AI: 10388170021041001 MG, Relator: Bitencourt Marcondes, Data de Julgamento: 10/10/2019, Data de Publicação: 16/10/2019). (Grifo nosso).

De acordo com o voto do Desembargador, percebemos que a Lei Estadual já citada pelo mesmo trata do período para ser proposta a multa pelo agente público, mas é extrapolado o prazo de 05 anos e surge a possibilidade do agravante recorrer do pagamento da multa.

É justamente isso que trata este estudo, a falta de competência de órgãos como o agravado no referido caso concreto. Claramente a Execução Fiscal é um instituto que define aos poucos e cada vez mais tem sido menos eficaz em sua função fiscalizadora e executora necessitando de uma atualização para que consiga exercer sua função de forma célere e perspicaz.

4.2. O alto valor do processo como agente impeditivo da Execução Fiscal

Garantir uma estrutura como a do Judiciário brasileiro em devido funcionamento tem um custo muito elevado, é sabido disso. Entre funcionários,

materiais de manutenção, softwares, etc, são utilizados diariamente no decurso de manter em pleno funcionamento um nível satisfatório da justiça. Este esforço do órgão jurisdicional tem um valor que é variável.

Para realizar uma Execução Fiscal, impondo as sanções para cada caso, seguindo todos os roteiros e ditamos descritos em lei, se gasta bem mais do que o montante que no processo está sendo buscado.

Nas palavras de FERRAZ JÚNIOR, MARANHÃO E AZEVEDO (2009, p.21).

Ninguém pode negar que o maior usuário da Justiça é o Estado. Existem estimativas dando conta de que, na Justiça Federal, 60% das ações envolvem o setor público de alguma forma, sobremaneira nos tribunais superiores. O Supremo Tribunal Federal, uma corte constitucional, tem 80% dos seus processos relacionados ao Poder Executivo Federal. No Superior Tribunal de Justiça, a situação se repete, com mais de 85% da carga de trabalho envolvendo o governo, de forma direta ou indireta. E em mais de 70% dessas causas, a subida a instancias superiores tão somente piorou o congestionamento da justiça, sem modificar a decisão inferior contrária ao Estado.

O doutrinador em seu estudo, demonstra uma estatística que remete a maioria das ações da justiça oriundas do Estado, entre essas ações estão presentes as ações de Execução Fiscal. Essas ações, como já citado no tópico 1 deste capítulo, tem um alto custo a máquina estatal, para que seja mantido os trabalhos do judiciário em pleno vigor, então a partir do estudo da doutrina citada o quanto é gasto para movimentar todos esses processos que tem por fonte o estado.

Não sendo suficiente a justiça está abarrotada de processos movidos pelo Estado, tem que se lidar com ações que não são suficientes para cobrir o gasto, ou seja, o valor que é pretendido na propositura da ação é menor do que o valor que será gasto para mover todos os procedimentos jurisdicionais, causando um déficit orçamentário para o próprio Estado é um prejuízo de tempo para o sistema de justiça.

Para ficar mais claro o gasto das custas judiciais, é necessário citar dados colhidos pelo Conselho Nacional de Justiça (2012, p. 447-450), essa pesquisa demonstra que no ano de 2011, o Poder Judiciário, quando analisado em totalidade, extenuou a quantia de R\$ 50,4 bilhões, o que representa 1,24% do PIB nacional. Entre os anos de 2010 e 2011, o gasto teve crescimento de

13,4%. O quadro de funcionários disponíveis eram de 16.918 magistrados e os demais servidores somava a quantidade de 366.428 funcionários. A quantia gasta com recursos humanos nessa época correspondeu 90% do gasto da justiça, somando R\$ 45,2 bilhões. Nesse período foi registrado por cada magistrado 4.594 processos. Somente a Justiça Federal somou em despesas a quantia de R\$ 6,7 bilhões (0,2% do PIB). Se considerar os brasileiros na época, 192 milhões, o gasto com justiça alcançou a cifra de R\$ 35,00 por cada brasileiro ao ano, utilizando justiça ou não.

Ao analisarmos esses valores gastos com a justiça gera a certeza que a máquina estatal não pode ser incompetente como já demonstrado. O estado possui verba e pessoal suficiente para fazer funcionar os órgão responsáveis pela fiscalização e a ação das execuções fiscais. É inadmissível pensar que um órgão que consome quase 2% de todo o patrimônio arrecadado pelo País ao ano, sofra ações de Decadência (como demonstrado no tópico anterior) simplesmente por perca de prazo.

Esses dados só demonstra que a forma que está sendo aplicado os recurso federais está obsoleta e não funciona da forma que deveria, sendo necessário criação ou adoção de formas já existentes para fazer funcionar um instituto tão importante como a Execução Fiscal, para que deixe de acontecer casos absurdos por mera incompetência.

4.3. Mecanismos usuais de satisfação do crédito tributário

4.3.1. O protesto extrajudicial

O protesto é um instrumento antigo de cobrança que remonta ao Direito Cambial, com registro de suas primeiras aparições no século XIV. Este aparato desempenha importante função em assegurar a segurança nas transações jurídicas, garantindo que uma grande quantidade dos títulos que vão a protesto seja paga em cartório, o que gera benefício imensurável para os credores.

Este citado mecanismo, consiste em um dos meios cambiários de grande importância, no qual pode ser caracterizado como um ato formal que afirma um fato importante para a relação cambial, neste sentido o protesto

extrajudicial na presença de um tabelião, é, a luz da Lei nº 9.492/97, uma ação formal e solene que confirma a dívida e a inobservância da obrigação originária de outros documentos de dívida.

Segundo os ensinamentos de Amadei (2004, p. 76):

Protesto é, portanto, ato que prova ou comprobatório, que tem o escopo de servir de prova, de documentar, de anunciar, de asseverar; em outras palavras, tem fim probatório ou testificante. Mas, note-se bem como prova: o protesto prova com segurança jurídica, ou seja, de forma precisa, certa, isenta de dúvidas, digna de fé, autêntica, solene, formal, oficial, notarial, com a marca da fé pública.

Desta forma, o protesto configura instrumento no qual o devedor tem o conhecimento de que o credor é possuidor de títulos, no qual exige o seu aceite ou quitação através do pagamento, configurando uma ação extrajudicial exercido pelo Tabelionato de protestos, sem que seja necessário a utilização dos meios judiciais.

Portanto, o protesto trata de uma ação solene que tem por objetivo principal, a comprovação do não pagamento da letra; um ato cambial que não é incluída no próprio título. Diante disso, é concluso que o protesto significa ato que tem por objetivo atestar a falta de pagamento e a inobservância de uma dita obrigação concretizada em um determinado título.

Ao tratar de protesto, é necessário incluir no estudo os títulos que podem ser protestados.

O Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, trata em seus artigos 783 e 784 a respeito dos títulos, vejamos:

[...]

Art. 783. A execução para cobrança de crédito fundar-se-á sempre em título de obrigação certa, líquida e exigível.

Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;

III - o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas;

IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

V - o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução;

VI - o contrato de seguro de vida em caso de morte;
VII - o crédito decorrente de foro e laudêmio;
VIII - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;
IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;
X - o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas;
XI - a certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei;
XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.
§ 1º A propositura de qualquer ação relativa a débito constante de título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução.
§ 2º Os títulos executivos extrajudiciais oriundos de país estrangeiro não dependem de homologação para serem executados.
§ 3º O título estrangeiro só terá eficácia executiva quando satisfeitos os requisitos de formação exigidos pela lei do lugar de sua celebração e quando o Brasil for indicado como o lugar de cumprimento da obrigação.

O referido artigo 784 do Código de Processo Civil, disciplina sobre o protesto de títulos, este artigo estabelece que a maioria de documentos podem ser protestados.

No caso de títulos executivos judiciais, que consta no artigo 515 do CPC, o ato fica condicionado a ter sido transitado em julgado, além de constar a quantia correta que deve ser paga pela parte sucumbente no processo.

Demais espécies de título de dívida ficará subordinado ao julgamento do tabelião para que possam ser considerados protestáveis. Dessa forma, quando for dirigido ao cartório, o credor deverá examinar junto a autoridade competente do cartório.

Quando o protesto for gerado em cartório, deverá atender um rol de informações para que o mesmo tenha validade, são elas:

- Informações do credor, como nome completo, telefone para contato e endereço;
- Identificação do devedor, o que inclui nome completo e seu endereço;
- Especificação do título: cheque, nota promissória, duplicata mercantil, letra de câmbio, duplicata de serviço etc.;
- Numeração e valor do título.

Caso o devedor tenha o endereço desconhecido existe formas para conseguir tal informação. O CPF ou CNPJ será consultado no cartório onde estiver sendo proposto o protesto, o município, ainda, poderá realizar buscas em arquivos próprios.

Quando encerrado o processo, deverá ser preenchido um formulário que constará a manifestação do credor em finalizar o processo efetivando o protesto. Tal documento terá informações contendo a forma que o devedor receberá a notificação e constará ainda se seu nome será incluso no serviço de proteção ao crédito, tais como SPC, SERASA, etc.

Para efetivar o pagamento do título, poderá se utilizar de moeda corrente ou cheque administrativo. Em outra hipótese, poderá, ainda, ser emitido boleto bancário que conste código de barra, que será recebido por instituições bancárias conveniadas.

Enfim, deve-se estar atento as hipóteses que prevê o Código de Processo Civil, no que diz respeito a cumprimento de sentença, que contempla, também, o protesto de dívida, assim diz o artigo 523 do CPC:

Art. 523. No caso de condenação em quantia certa, ou já fixada em liquidação, e no caso de decisão sobre parcela incontroversa, o cumprimento definitivo da sentença far-se-á a requerimento do exequente, sendo o executado intimado para pagar o débito, no prazo de 15 (quinze) dias, acrescido de custas, se houver.

§ 1º Não ocorrendo pagamento voluntário no prazo do caput, o débito será acrescido de multa de dez por cento e, também, de honorários de advogado de dez por cento.

§ 2º Efetuado o pagamento parcial no prazo previsto no caput, a multa e os honorários previstos no § 1º incidirão sobre o restante.

§ 3º Não efetuado tempestivamente o pagamento voluntário, será expedido, desde logo, mandado de penhora e avaliação, seguindo-se os atos de expropriação.

O referido artigo faz disciplina que o cumprimento de sentença deverá ser solicitado pelo exequente, mesmo que não for fundado um novo procedimento judicial. Além de fixar multa para o descumprimento do pagamento dentro do prazo estabelecido. Essa multa incidirá não apenas no cumprimento definitivo da sentença, mas também será imposta no cumprimento provisório da mesma.

4.3.2. A aplicabilidade do protesto pela a fazenda pública

Como já demonstrado ao decorrer deste estudo, a fazenda pública enfrenta uma conjuntura da ineficiência quando se trata de cobrança do crédito fiscal. É sabido que os principais motivos que levam para este viés negativo trata da legislação nacional, que leciona do assunto, estar obsoleta, o que gera dúvidas, lacunas e falhas na aplicação da norma ao caso concreto e também da inépcia dos próprios órgãos de recuperação de crédito em realizar o trabalho de forma satisfatória.

Seguindo este entendimento, o protesto extrajudicial representa um importante instrumento no que diz respeito a recuperação de crédito através da Execução Fiscal, servindo para constituir ou evidenciar a falta de pagamento por parte do devedor, consolida ainda, meio facultativo para que a obrigação fiscal seja cumprida em sua totalidade.

A Administração Pública, em suas esferas de governo, vem insistindo e deixando claro, intenção em utilizar o protesto como forma alternativa para perseguir a satisfação do crédito fiscal, ou seja, o protesto tem tornado cada vez mais usual na Administração Pública como meio de satisfazer a cobrança fiscal, principalmente quando a dívida incidir em pequenos valores.

Seguindo este pensamento, para os Estados e Municípios será melhor a atuação por meio do protesto quando se tratar de dívidas de valores pequenos, valores esse que não cobrem nem o custo de uma ação judicial e nem a atuação da procuradoria de suas respectivas regiões. Ocorre nesses casos, um claro respeito e acatamento aos princípios da eficiência e ao princípio da economia processual. Claramente tem também o respeito à economia fiscal, pois, ao utilizar o protesto como meio de cobrança, o Poder Público utiliza de métodos que para abranger em totalidade a cobrança das dívidas sendo estas dívidas grandes ou pequenas.

Para exemplificar, quando se trata da União, segundo estudos realizados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) já citados nesse estudo, em ações de execução em que o valor é menor do que R\$ 21,7 mil, raramente conseguirá recuperar tal montante, ou igual ou superior ao custo de uma ação judicial. Por essa razão, quando se trata da categoria de dívida ativa da União, que se trabalha com valores menores do que R\$ 20.000,00 (vinte

mil reais) o protesto se mostra como a maneira ideal para executar a cobrança extrajudicial.

Desta forma, a apuração final do protesto mostra ser um meio eficiente e que necessita de um menor custo para poder buscar a satisfação do crédito justificando dessa forma o interesse da Fazenda Pública em adotar esse meio, por hora alternativo, como uma forma mais usual e corriqueira para a cobrança de seus créditos, uma vez que os meios tradicionais não tem atingido o êxito esperado, principalmente quando se trata de créditos de menor valor.

4.4. Procedimento administrativo na Execução Fiscal

A Execução Fiscal no Brasil é disposta pela Lei nº 6.830/80 Lei de Execução Fiscal, e é realizada em sua grande maioria pela esfera judicial. Como já citado no tópico anterior, nos últimos anos tem sido discutido com maior frequência a efetividade do atual modelo de cobrança fiscal. Com o gradativo crescimento dessas dúvidas acerca desse modelo, afigura-se a Execução Fiscal administrativa, de acordo com o Projeto de Lei PL 2412/2007, sendo a solução para desafogar a “fila” que encontra-se no Judiciário, essa execução administrativa traria consigo celeridade as ações de cobrança fiscal e as cobranças de débito fiscal.

Aos dias quatro de abril de 2008, o então Procurador Geral da Fazenda Nacional, Luís Inácio Lucena Adams, anunciou uma proposta de Execução Fiscal Administrativa, aos órgãos da justiça, Tal proposta teve em sua elaboração, a contribuição da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e os Juízes Federais.

O projeto, em seu artigo 4º disciplina um sistema de informações nacional, que será administrado pela receita federal e servirá como um mecanismo para fiscalizar e verificar a conjuntura patrimonial dos contribuintes, tratando não somente de bens imóveis, mas também móveis que possuem registro na União, Estados ou Municípios.

É importante salientar que, execução administrativa do crédito pela Fazenda Pública não exime do acatamento dos Princípios do Direito, como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, boa-fé, lealdade, interesse do credor, da economia processual, da responsabilidade patrimonial do devedor,

da menor onerosidade, do contraditório. Afinal todos estes princípios são resguardados pela Constituição Federal, Código Tributário e são requisitos para a validade da ação, como preconiza aquilo descrito no *due process of Law*.

Segundo o projeto de lei, a Dívida Ativa da União, será de competência da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, e quando se tratar de autarquias e fundações públicas, será de competência da Procuradora Geral Federal; neste trecho já é possível perceber mudanças, haja vista que segundo a Lei de Execução Fiscal, não ocorre assimetria entre os créditos da União e da Administração Indireta.

O procedimento começará quando lavrado o termo de inscrição de Dívida Ativa que conterà o nome, número de CPF ou CNPJ, se houver, tanto do devedor como dos co-devedores, e o endereço do domicílio ou residência de um ou, caso tiver, de todos aqueles envolvidos na dívida, o valor das parcelas que compõe a dívida original, destacando aquelas que se trata de terceiros, o termo originário e a formula que será utilizada para realizar o cálculo do juros e da mora, o valor atualizado e corrigido, natureza da CDA e o número do processo administrativo.

Quando a inscrição encontrar-se com status conclusos, iniciara a fase de investigação para apurar e levantar o patrimônio que possui o devedor, este procedimento será realizado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e por parte da Procuradoria Geral Federal, todo o procedimento será intercedido pelo Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes respeitando todos os ditames legais.

Nesta etapa é quando o credor poderá desenvolver suas teses defensivas, sendo evidenciados todos os princípios Constitucionais que zelam pelo o direito do contraditório e da ampla defesa, sendo utilizados pela parte defensiva todos os meios de defesa admitidas pela lei.

Desta feita, o procedimento administrativo passa a nomenclatura de processo administrativo, entendido como processo e não mais como um mero procedimento, os doutrinadores entendem como existindo 3 fases distintas, sendo nomeadas de formas diferentes a depender da doutrina, mas sendo mais comumente conhecida como fase de iniciativa, instrução e decisão, são a classificação destas:

- a) **Fase de iniciativa:** Nesta fase é onde ocorre o início do processo administrativo, onde acontecerá quando provocado sua inercia, podendo ainda ser instaurado de ofício pela autoridade representante da Administração pública;
- b) **Fase instrutória:** Trata-se do momento em que ocorre o ajuizamento dos elementos de prova, seja de acusação ou defesa, sendo presentes e destacados os pressupostos de contraditório e ampla defesa;
- c) **Fase decisória:** Esta fase é a que encerra a fase instrutória, é onde ocorre a decisão a respeito do processo, sendo prolatada a decisão podendo ser singular ou por colegiado.

Pode entender através destas fases que o próprio Processo Administrativo é responsável por englobar todos os momentos, ou fases, do processo, agindo desde a atuação, investigação, até chegando a fase punitiva, este procedimento torna o procedimento mais célere, economizando e otimizando o tempo e recursos dos órgão fiscais.

É sabido que a Execução Fiscal tem como objetivo o melhoramento da cobrança do déficit orçamentário público fazendário, gerado pela ineficiência da cobrança da dívida. Tornando esse procedimento judicial moroso e complicado em procedimento administrativo, os atos uma vez vagaroso tornam-se fugaz, haja vista que o Judiciário figura extremamente sobrecarregado. Procedimento na maioria das vezes simples, que lotariam o sistema de justiça, dispensa formalidades através da via administrativa, o que é uma solução para desafogar o sistema de Execução Fiscal que atualmente encontra-se “respirando por aparelhos”.

O sistema proposto pelo projeto de lei já estudado neste capítulo não limita de forma alguma a possibilidade de defesa pelo contribuinte que fora notificado, pois, este, zela pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, resguardados por nossa Magna Carta Nacional.

É necessário ressaltar que o intuito deste presente estudo não pretende sucatear um assunto polêmico, mas levantar a discussão e o pensamento crítico acerca de um procedimento que deixou de atender sua

função social, é que atualmente não cumpre com satisfação o objetivo para o qual foi uma vez proposto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a leitura dos referidos temas é compreensível a importância da Execução Fiscal para o Estado e a administração pública, esse instituto tem papel fundamental na cobrança de dívidas, que por sua vez representa uma parcela significativa no tesouro nacional.

A Execução Fiscal foi criada com o intuito de reaver as dívidas de forma mais célere e menos onerosa possível, porém a realidade é bem diferente.

Como já demonstrado nos tópicos anteriores, a morosidade, alto custo e ineficiência, torna a execução fiscal um mecanismo ineficiente em cumprir seu intuito, demonstrando a fragilidade desse instituto e tornando evidente a necessidade de alteração na forma de agir para evitar os prejuízos.

A morosidade é um dos principais problemas, não somente para execução fiscal, mas para todo o ordenamento jurídico brasileiro. A demora em proceder com os processos resulta um prejuízo enorme, tornando a justiça nacional em um meio ineficaz e sem credibilidade para promover os processos de execução. Como demonstrado no artigo, muitos processos tem pôr fim a decadência e um procedimento de alto custo fica totalmente inutilizado por não conseguir finalizar o processo de forma satisfativa.

Por haver tantos problemas no procedimento de execução fiscal, surge várias propostas para tentar sanar as lacunas, nesse meio surge as formas de execução alternativa, como discutido no capítulo 4. Um desses meios alternativos é o protesto. O protesto é um meio de cobrança presente do Direito Cambial, Este aparato desempenha importante função em assegurar a segurança nas transações jurídicas, garantindo que uma grande quantidade dos títulos que vão a protesto seja paga em cartório, o que gera benefício imensurável para os credores.

Esse meio, assim como o procedimento administrativo, são formas que foram pensadas para desafogar o judiciário, deixando o procedimento de execução fiscal mais simples tornando o mais célere, mais barato e mais eficiente. Trazendo benefícios não somente para execução, como também para

o sistema de justiça, afinal, tornando a execução fiscal em um procedimento administrativo diminuiria o número de processo do judiciário que por sua vez concentraria sua atenção em processos de maior importância.

Há uma resistência legisladores em adotar o procedimento puramente administrativo para a execução fiscal por imaginarem que dessa forma não seria adotados os procedimentos de justiça. Mas como se preocupou o legislador da PL 2412/2007, a mudança na forma de proceder a execução não traria consequências negativas nem para a justiça e nem para o devedor, pois, apesar de não ser procedida na esfera judicial, seria adotados todos os meios de defesa, respeitando os princípios constitucionais, administrativos e tributários, é todos os requisitos inerentes ao processo que são tratados no devido processo legal.

Essa forma alternativa tem por objetivo ajudar, facilitar e melhorar esse instrumento de cobrança da fazenda pública que tanto importa para o estado, mas que há muito tempo não atende com eficácia a função para a qual fora idealizado.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios de Protesto de Títulos. In: Introdução ao Direito Notarial e Registral. Porto Alegre: Fabris, 2004

BARBOSA, Rui. Reforma do ensino secundário e superior. Obras completas. v. IX, tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1942. Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública. Obras completas. v. X, tomo I ao IV. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento-CV: AI 10388170021041001 MG. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769738179/agravo-de-instrumento-cv-ai-10388170021041001-mg/inteiro-teor-769738334?ref=juris-tabs>> Acesso em: 05nov2020.

BRASIL JÚNIOR, S. M. Justiça, direito e processo: a argumentação e o direito processual de resultados justos. São Paulo: Atlas, Rise 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2012. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cidadao/publicacoes>>. Acesso em: 21 set. 2020.

Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal, 2012, Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf dos tribunais, São Paulo, 1975.

DECRETO Nº 70.235, DE 6 DE MARÇO DE 1972, Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70235cons.htm

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio; MARANHÃO, Juliano de Souza Albuquerque; AZEVEDO, Paulo Furquim. As inter relações entre o processo administrativo e o judicial, sob a perspectiva da segurança jurídica do plano da concorrência econômica e da eficácia da regulação pública: relatório da pesquisa. São Paulo USP - Universidade de São Paulo, CNJ - Conselho Nacional de Justiça, 2009.

RESP no 388000/RS, relator ministro Ari Pargendler, relator para acórdão do ministro José Delgado, Corte Especial, julgado em 16/3/2005, publicado no Diário da Justiça de 28/11/2005, p. 169).

SÚMULA N. 393 STJ. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2013_36_capSumula393.pdf

TUCCI, J. R. C. Tempo e processo. São Paulo: RT, 1997.