



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
TAMIRES MACIEL RAMIRO**

**A INEFICIÊNCIA DA AÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL E POSSÍVEIS
MEIOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO**

**Juiz de Fora
2019**

TAMIRES MACIEL RAMIRO

**A INEFICIÊNCIA DA AÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL E POSSÍVEIS
MEIOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário sob orientação da Profa. Dra. Elizabete Rosa de Mello.

**Juiz de Fora
2019**

FOLHA DE APROVAÇÃO

TAMIRES MACIEL RAMIRO

A INEFICIÊNCIA DA AÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL E POSSÍVEIS MEIOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

Professor Mestre Felipe Fayer Mansoldo
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Professor Especialista Aloísio da Silva Lopes Júnior
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 04 de novembro de 2019.

A INEFICIÊNCIA DA AÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL E POSSÍVEIS MEIOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Tamires Maciel Ramiro¹

RESUMO

A ação de execução fiscal é o meio de cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias. Porém, o rito utilizado por tal ação tem se mostrado ineficiente para a arrecadação dos créditos devidos ao Fisco. Diante desse contexto, este trabalho se justifica na medida em que abordará a importância de desjudicializar a cobrança dos créditos fiscais. O marco teórico adotado foi o neoconstitucionalismo, ao passo que Constituição atual almeja a efetivação de uma tributação justa e eficiente para que assim sejam angariados recursos financeiros suficientes para a efetivação de direitos. A metodologia empregada foi bibliográfica e documental, além de crítico-dialética. O resultado obtido se deu no sentido de que a ação de execução fiscal não logra arrecadar todos os créditos devidos ao Fisco, de modo que se faz necessária uma reformulação da Lei de Execução Fiscal para implementar a desjudicialização da cobrança.

Palavras-chave: Ação de execução fiscal. Desjudicialização. Formas alternativas de arrecadação.

ABSTRACT

The tax enforcement action is the means of collection of the Active Debt of the Union, the States, the Federal District, the Municipalities and their respective municipalities. However, the rite used by such action has been shown to be inefficient for the collection of credits due to the tax authorities. Given this context, this work is justified in that it will address the importance of disrupting the collection of tax credits. The theoretical framework used was neoconstitutionalism, inasmuch as the current Constitution aims at the effectuation of fair and efficient taxation so that sufficient financial resources are raised for the realization of rights. The methodology used was bibliographic and documentary, as well as critical-dialectic. The result obtained was that the tax enforcement action does not succeed in collecting all the credits due to the tax authorities, so it is necessary a reformulation of the Tax Execution Law to implement the dejudicialization of the collection.

Keywords: Tax enforcement action. Dejudicialization. Alternative forms of collection.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. O CRÉDITO FISCAL. 2.1 O crédito tributário. 2.2 O crédito não tributário. 3. A INEFICIÊNCIA DA AÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL. 4. FORMAS ALTERNATIVAS DE ARRECADAÇÃO DOS CRÉDITOS FISCAIS. 4.1. Protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa. 4.2. Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa. 4.3. Projeto Execução Fiscal Eficiente. 4.4. Projeto de Lei 4.257/2019. 5. A NECESSIDADE DE UNIFICAÇÃO NO TRATAMENTO DA COBRANÇA DO CRÉDITO FISCAL NA SEARA EXTRAJUDICIAL. 6. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora

1 INTRODUÇÃO

É sabido que a convivência social nem sempre se desenvolve de forma pacífica, e o surgimento de conflitos é inevitável. Diante disso, a cada dia inúmeras pessoas buscam o Poder Judiciário para a solução dessas controvérsias, o que vem acarretando uma verdadeira sobrecarga de demandas a serem solucionadas. O cenário torna-se ainda mais preocupante quando se leva em conta a falta de estrutura física dos órgãos julgadores, a escassez de mão de obra e a complexidade de diversos conflitos.

No presente artigo pretende-se abordar as dificuldades encontradas para a arrecadação do crédito fiscal mediante o uso do rito das ações de execução fiscal, além de enunciar iniciativas que visam promover a desjudicialização da cobrança realizada pela Fazenda Pública. Diante do atual cenário se faz necessária a utilização de práticas que tornem o processo de execução fiscal mais célere, garantindo ao fisco uma arrecadação eficiente, ao contribuinte a prestação de uma tutela efetiva e uma tributação justa, e ao Judiciário a retirada da sobrecarga de processos.

A metodologia utilizada para tanto será bibliográfica e documental, além de crítico-dialética. Através das duas primeiras pretende-se analisar as iniciativas reguladoras já existentes acerca do tema, além da realização de uma abordagem doutrinária e jurisprudencial. Já através da metodologia crítico-dialética tem-se como objetivo um estudo crítico e construtivo acerca do conteúdo angariado em sede de pesquisa bibliográfica e documental, de modo a compreender a importância da desjudicialização dos conflitos.

O marco teórico adotado no presente artigo é o neoconstitucionalismo. Esse novo sistema, fundado essencialmente na Constituição da República Federativa do Brasil como ocupante do centro do ordenamento jurídico, revolucionou todo o Direito. O texto constitucional passou a ter força normativa, de modo que os preceitos nele contidos devem ser aplicados e podem ser exigidos.

A pesquisa realizada neste trabalho pretende contribuir para a crescente tentativa de desjudicialização da cobrança dos créditos fiscais, uma vez que a resolução extrajudicial tem se mostrado eficiente na arrecadação.

O conteúdo do artigo será disposto da seguinte forma: no item 2 será abordado o conceito de crédito tributário e crédito não tributário, de modo a distingui-los; no item 3 será evidenciada a ineficiência da ação de execução fiscal através de dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça e Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada; no item 4 serão tratadas algumas formas alternativas de arrecadação dos créditos fiscais já existentes;

por fim, no item 5 será enunciada a necessidade de unificação no tratamento da cobrança do crédito fiscal na seara extrajudicial.

2 O CRÉDITO FISCAL

O presente artigo tem como objetivo verificar a ineficiência da ação de execução fiscal, cujo rito encontra-se positivado na Lei 6.830/1980 (BRASIL, 1980), além de analisar possíveis formas de desjudicialização para a efetivação da atividade arrecadatória. Por meio das ações de execução fiscal o Fisco visa angariar os créditos tributários e não tributários, que quando reunidos são denominados créditos fiscais. Para melhor analisar os entraves que permeiam as citadas ações, faz-se necessário, inicialmente, conhecer o seu objeto, a saber, os créditos tributários e não tributários. Desse modo, adiante será feita a distinção de tais créditos, bem como apresentadas as características de cada um deles, além de exemplificá-los.

2.1 O crédito tributário

O crédito tributário é a formalização da relação jurídica tributária. Tal crédito é constituído pelo lançamento. Conforme disposição do artigo 142 do Código Tributário Nacional - CTN (BRASIL, 1966), o lançamento é o procedimento administrativo através do qual o Fisco irá verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo, e a depender do caso, propor a aplicação da penalidade cabível. A atividade do lançamento é obrigatória e vinculada, razão pela qual constitui um dever da autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade funcional.

O crédito tributário nasce com a obrigação tributária, consoante interpretação do artigo 139 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), assim, quando alguém adquire um veículo automotor já nasce para o Estado ou para o Distrito Federal o direito de cobrar o crédito tributário referente ao IPVA (imposto sobre a propriedade de veículo automotor). Conforme esclarecido acima, o crédito tributário é constituído pelo lançamento. Já a obrigação tributária se mostra presente em momento anterior, com o fato gerador e depois torna-se concreta com o crédito tributário. Segundo Emydgio F. da Rosa Júnior, esta obrigação “[...] é o vínculo jurídico pelo qual o Estado, com base exclusivamente na legislação tributária, pode exigir do sujeito passivo uma prestação tributária positiva ou

negativa” (ROSA JÚNIOR, 2001, p. 473). Ela nasce, reitera-se, com a ocorrência do fato gerador, ou seja, o momento no qual uma situação genérica descrita em lei resta concretizada.

A natureza jurídica do lançamento é tema controvertido na doutrina. Amílcar de Araújo Falcão aduz que a natureza é declaratória, haja vista que o lançamento apenas reconhece a obrigação tributária que lhe é preexistente (FALCÃO, 1997). Por seu turno, uma segunda corrente doutrinária, representada por Américo Lacombe, defende que o lançamento possui natureza constitutiva, de modo que somente a partir dele se daria o surgimento da obrigação tributária (LACOMBE, 1996). Por fim, a terceira e última corrente entende tratar-se de natureza jurídica mista, já que o lançamento declara a obrigação tributária já existente e ao mesmo tempo constitui o crédito tributário (ROSA JÚNIOR, 2001). Tal posição é encampada pelos autores Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior (ROSA JÚNIOR, 2001) e Eduardo Sabbag (SABBAG, 2012) e também será utilizada neste trabalho. Nesse sentido também tem se posicionado a jurisprudência pátria com respaldo de decisão já firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 250.306/DF, cuja ementa segue abaixo:

TRIBUTÁRIO - PRESCRIÇÃO - REPETIÇÃO DE INDÉBITO - TERMO INICIAL - IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE.

A retenção do tributo na fonte pagadora é inconfundível com a extinção do crédito tributário.

O crédito tributário não surge com o fato gerador. Ele é constituído com o lançamento (artigo 142 do CTN).

Em se tratando de Imposto de Renda, o lançamento deve ocorrer após as informações do sujeito passivo, na declaração de ajuste (Lei nº 8.383/91, artigo 15) ou pela informação da fonte que promoveu a retenção. Qualquer das hipóteses leva ao exame dos artigos 147 e 150, parágrafo 4º. Não havendo homologação expressa ela ocorreria tacitamente, decorridos 05 (cinco) anos do fato gerador, e só aí há extinção do crédito.

Recurso parcialmente provido (grifos nossos).

Superior Tribunal de Justiça, REsp 250.306/DF, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/06/2000, DJ 01/08/2000, p. 208 (grifos nossos).

Pelo julgado acima verifica-se que o crédito tributário somente é constituído através do lançamento, não havendo que se tratar em constituição no momento da ocorrência do fato gerador, nem ao menos com o surgimento da obrigação tributária. Desse modo, é possível vislumbrar que a natureza jurídica mista, ou seja, aquela que compreende que o lançamento declara a obrigação tributária já existente e ao mesmo tempo constitui o crédito tributário,

vem sendo adotada há muito tempo pelos Tribunais Superiores, embora ainda exista discussão doutrinária acerca do tema.

É possível enunciar que o crédito tributário consiste na formalização da relação jurídica tributária, consubstanciando o direito do Fisco decorrente de uma obrigação tributária principal, de receber o valor do tributo e/ou penalidade tributária. Nesse mesmo sentido, dissertando sobre o crédito tributário, Hugo de Brito Machado assim o define:

[...] O crédito tributário, portanto, é o vínculo jurídico, de natureza obrigacional, por força do qual o Estado (sujeito ativo) pode exigir do particular, o contribuinte ou responsável (sujeito passivo), o pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária (objeto da relação obrigacional) (MACHADO, 2015, p. 176).

Por sua vez, conforme disposição do artigo 39, §2º da Lei 4.320 (BRASIL, 1964), a dívida ativa tributária abrange o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas. Destaca-se que a Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980) não traz o conceito de dívida ativa tributária, deixando tal definição somente a cargo da Lei 4.320 (BRASIL, 1964).

O Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) em seu artigo 3º, define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Por fim, o conceito de crédito tributário envolve dois momentos, ou seja, nasce com a obrigação tributária no momento em que surge o fato gerador, mas a sua constituição somente ocorre através do lançamento, conforme acima elucidado. Realizada tal abordagem, passa-se a análise do conceito de crédito não tributário, que possui relevância contextual para a compreensão do presente estudo, uma vez que também é objeto da ação de execução fiscal.

2.2 O crédito não tributário

De um modo geral, os créditos não tributários são tidos como residuais, ou seja, o que não for caracterizado como valor de tributo e configure prestação economicamente auferível pela Fazenda em face de contribuinte ou responsável tributário, será considerado como crédito não tributário. Segundo Juliano Heinen, o crédito não tributário pode ser definido da seguinte forma:

[...] pode-se afirmar que os créditos não tributários decorrem de quaisquer débitos de terceiros perante a Fazenda Pública, os quais têm sua gênese em obrigações vencidas e previstas em lei, regulamento ou contrato, não possuindo natureza tributária. Um desses exemplos é o crédito derivado do uso oneroso de bem público (HEINEM, 2013, p. 3).

O crédito não tributário constitui a denominada dívida ativa não tributária. A Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980) se limita a enunciar que a dívida ativa não tributária será aquela definida na Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964).

Conforme disposição do artigo 39, §2º da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964), diversos são os exemplos de tais créditos, tais como as multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais, créditos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e outros.

Cumprido ressaltar que, embora o referido dispositivo legal enuncie como integrante da dívida ativa não tributária os empréstimos compulsórios, as contribuições estabelecidas em lei e as custas processuais, tal menção foi derogada tacitamente, uma vez que tais créditos são considerados como tributários pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

É importante distinguir os créditos tributários dos não tributários, pois embora ambos sejam cobrados através das ações de execução fiscal, alguns dispositivos legais podem vir a incidir ou não a depender da natureza do crédito. A título de exemplo, o artigo 185-A do CTN (BRASIL, 1966), segundo o qual na hipótese de o devedor tributário, devidamente citado, não pagar nem apresentar bens à penhora no prazo legal e não forem encontrados bens penhoráveis, o juiz determinará a indisponibilidade de seus bens e direitos, não será aplicável nos casos que versarem sobre créditos não tributários.

3 A INEFICIÊNCIA DA AÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL

Realizada a distinção entre os créditos tributários e não tributários é possível analisar a ação de execução fiscal, de forma a compreender o seu rito e objetivo, bem como a falta de efetividade que acomete essas demandas, uma vez que a arrecadação do crédito fiscal encontra diversos entraves para que seja concretizada.

A atividade arrecadatória do Estado tem como objetivo angariar recursos para que sejam concretizados os postulados constitucionalmente positivados, de forma a garantir a

subsistência de um Estado Democrático de Direito que seja capaz de colocar em prática o bem estar-social. Para tanto, o principal meio para arrecadação se consubstancia na tributação.

Ocorre que, nem sempre os contribuintes satisfazem os seus débitos de forma voluntária, gerando valores que serão arrecadados pelo Poder Público através das ações de execução fiscal. A execução judicial para cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias é regida pela Lei 6.830/80 (BRASIL 1980) e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

Comparando-se os mecanismos processuais destinados aos particulares na cobrança de seus créditos, a Lei de Execução Fiscal criou um novo paradigma para a cobrança dos créditos tributários, garantindo à Fazenda Pública maiores prerrogativas no momento da execução, conforme enunciado no item 24 da exposição de motivos n.º 223, de 20/06/1980, que ensejou a criação da Lei 6.830 (BRASIL, 1980):

As inovações propostas, como normas peculiares à cobrança da Dívida Pública, têm por objeto os privilégios inerentes ao crédito fiscal e a preferência por normas processuais preexistentes, ajustadas ao escopo de abreviar a satisfação do direito da Fazenda Pública. Assim, por exemplo: citação pelo correio e por edital, prazo dos embargos, produção de provas pela Fazenda Pública, efeitos da penhora, outras alternativas de garantia do juízo, ordem na penhora, avaliação, alienação e adjudicação, publicações, reunião de execuções, fraude de execução e outras disposições complementares necessárias (BRASIL, 1980).

O trâmite da cobrança de um crédito tributário tem início na seara administrativa com a instauração de um processo administrativo para a arrecadação extrajudicial. Restando infrutífera a resolução por esta seara, haverá a inscrição do crédito fiscal em dívida ativa, de forma a constituir um montante líquido e exigível. Com a regular inscrição ocorrerá a expedição da certidão de dívida ativa, que gozará de presunção de certeza e liquidez, em conformidade com o disposto no art. 3º da Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980). Tal documento constitui título executivo extrajudicial e se mostra apto a provocar a tutela jurisdicional. Com o ajuizamento da ação de execução fiscal, o devedor será citado para integrar a relação jurídica processual e poderá efetuar o pagamento da dívida em até cinco dias, indicar bens à penhora ou discutir a questão através dos embargos, ressaltando que, para tanto, deverá proceder à garantia do juízo. Diante da inexistência de embargos ou rejeição desses, será dado início aos atos de constrição do patrimônio do devedor, de forma a exaurir os meios para arrecadação do montante devido ao Fisco (BRASIL, 1980).

Embora eivadas de prerrogativas que visam garantir maior êxito na demanda, tais ações mostram-se pouco céleres e muitas das vezes não chegam a alcançar os resultados desejados pelo Fisco, de forma que o crédito fiscal não logra ser arrecadado, por fatores como a inexistência de bens do contribuinte, incidência do instituto da prescrição e diversos outros.

De acordo com dados do relatório “Justiça em números”, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2018, as ações de execuções fiscais representam 74% (setenta e quatro por cento) das ações de execução pendentes de julgamento pelo Poder Judiciário. Em uma análise geral, as ações de execuções fiscais simbolizam aproximadamente 39% (trinta e nove por cento) de todos os processos que aguardam a prestação da tutela jurisdicional, sendo a maior causa da morosidade do Poder Judiciário (BRASIL, 2018).

O referido levantamento demonstra ainda que as ações de execuções fiscais representam uma taxa de congestionamento de 91,7% (noventa e um vírgula setenta por cento) das ações judiciais, de modo que a cada cem processos em trâmite no ano de 2017, somente oito foram baixados. No mesmo ano, foi possível evidenciar que 31 milhões e 200 mil ações de execuções fiscais estavam pendentes de julgamento, além de que houve o ajuizamento de 3,5 milhões de novas ações, considerando para tanto todos os tribunais brasileiros (BRASIL, 2018).

Tais dados trazem à tona o caos instaurado no Poder Judiciário decorrente do acúmulo de ações de execuções fiscais. Nessa seara, resta abandonado o postulado constitucional da duração razoável do processo, enunciado no artigo 5º, LXXVIII, CRFB/88 (BRASIL, 1988), enquanto é cedido espaço para um rito altamente burocratizado que tem se mostrado pouco eficiente.

Nesse sentido, também o estudo denominado “Custo unitário do processo de execução fiscal da União”, realizado através de cooperação entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Conselho Nacional de Justiça no de 2011, traz inúmeros dados que comprovam a ineficiência da ação de execução fiscal. Ressalta-se que a utilização de dados datados de 2011 se justifica na medida em que inexistem pesquisas recentes que tenham analisado as questões a seguir suscitadas.

O referido estudo revelou que o tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal é de aproximadamente oito anos, dois meses e nove dias. A citação configura um grande obstáculo para o andamento dessas demandas. Segundo a pesquisa, apenas 3,5% (três vírgula cinco por cento) dos executados apresentam-se voluntariamente perante o juízo. Em 47,4% (quarenta e sete vírgula quatro por cento) dos processos ocorre pelo menos uma tentativa infrutífera de citação, e em 36,9% (trinta e seis vírgula nove por cento) dos casos não

ocorre citação válida, enquanto a citação por edital se dá em 6,4% (seis vírgula quatro por cento) dos casos. Ou seja, em 43,5% (quarenta e três vírgula cinco por cento) das ações o devedor não é encontrado (BRASIL, 2011).

Tendo ocorrido a citação, em 15% (quinze por cento) dos casos é realizada a penhora de bens. Ocorre que, embora seja efetuada a penhora, apenas 2,6% (dois vírgula seis por cento) dos processos de execução fiscal geram leilão judicial, incluindo nessa estatística os leilões com êxito e os sem êxito. Em 0,2% (zero vírgula dois por cento) dos casos o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito, enquanto a adjudicação dos bens do devedor possui o condão de extinguir a dívida em 0,3% (zero vírgula três por cento) dos casos (BRASIL, 2011).

A pesquisa acima enunciada demonstra que a ação de execução fiscal não apresenta celeridade no seu trâmite, ao contrário, tem se revelado extremamente morosa. Diversos são os fatores que causam tal vagariedade, em especial a dificuldade para realizar a citação do devedor, que é o momento em que o sujeito passivo toma ciência do processo em curso e passa a integrar a relação jurídica processual.

Ademais, ainda que a citação logre ser realizada, em alguns casos o crédito fiscal não é arrecadado. A última pesquisa citada também indica que os motivos que ensejam a baixa da execução fiscal são diversificados, sendo que em 33,9% (trinta e três vírgula nove por cento) dos casos ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, número esse que aumenta para 45% (quarenta e cinco por cento) em caso de citação pessoal. A prescrição ou decadência alcançam 27,7% (vinte e sete vírgula sete por cento) das ações levadas ao Poder Judiciário. O cancelamento da inscrição do débito ocorre em 17% (dezessete por cento) dos casos, a extinção sem julgamento do mérito em 11,5% (onze vírgula cinco por cento), a remissão em 8% (oito por cento), o julgamento de embargos favoravelmente ao devedor em 1,3% (um vírgula três por cento), o julgamento de objeção de pré-executividade favoravelmente ao devedor em 0,3% (zero vírgula três por cento) e o declínio de competência em 0,2% (zero vírgula dois por cento) (BRASIL, 2011).

Por sua vez, o custo médio total do processo em comento é de R\$ 4.685,39 (quatro mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e trinta e nove centavos), considerando a interposição de embargos e recursos. Desconsiderando tais fatores, o custo médio é de R\$ 4.368,00 (quatro mil, trezentos e sessenta e oito reais). Em razão do alto custo, através da Portaria nº 75 de 22 de março de 2012 (BRASIL 2012), a União determinou que o Ente não ajuíze ações de execuções fiscais de débitos cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Destaca-se que o referido valor é válido como parâmetro para o não

ajuizamento da ação de execução fiscal apenas no âmbito federal. Os Municípios e Estados podem elaborar normativa própria acerca do assunto e entender como cabível o não ajuizamento a partir de valores distintos. Por exemplo, o Decreto nº 45.989 (MINAS GERAIS, 2013) determina em seu artigo 2º, IV, que em se tratando de crédito tributário relativo à taxa estadual ficam os procuradores do Estado autorizados a não ajuizar ações quando o valor atualizado do crédito for equivalente ou inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais). Todavia, isso não significa que o montante não será passível de cobrança, mas tão somente que outros meios serão empregados para tanto, tal como o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, que será descrito no item 4.1.

O custo da ação de execução fiscal juntamente com a morosidade do trâmite processual e as dificuldades na arrecadação do crédito fiscal comprovam que o rito utilizado pela Lei 6.830/1980 (BRASIL, 1980) tem se mostrado ineficiente no seu objetivo principal, qual seja, a obtenção dos créditos tributários e não tributários, angariando recursos para os cofres públicos. Nesse contexto, é importante que a forma de arrecadação seja repensada e sejam criados meios alternativos à ação de execução fiscal, tais como os que serão abordados no item a seguir.

4 FORMAS ALTERNATIVAS DE ARRECADAÇÃO DOS CRÉDITOS FISCAIS

Neste item pretende-se abordar algumas iniciativas que trazem alternativas para a resolução de inúmeras demandas de execuções fiscais, de forma a tornar o processo menos oneroso para todos os sujeitos envolvidos na relação jurídica processual e efetivar as garantias constitucionais da duração razoável do processo e do devido processo legal, além de impedir o ajuizamento das demandas em algumas ocasiões. Diante disso, será tratado o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, o Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa, o Projeto Execução Fiscal Eficiente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o Projeto de Lei nº 4.257/2019.

4.1 Protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa

O protesto de títulos e outros documentos de dívida encontra-se regulado pela Lei 9.492 (BRASIL, 1997), segundo a qual protesto é o ato formal e solene que se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de

dívida (artigo 1º). Através da Lei 12.767 (BRASIL, 2012), foi incluída na Lei 9.492 (BRASIL, 1997), mais precisamente no seu artigo 1º, parágrafo único, a possibilidade de as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas poderem ser protestadas.

A referida inclusão gerou grande discussão no âmbito judicial. Em 07/06/2014 a Confederação Nacional da Indústria ajuizou a ADI (ação direta de inconstitucionalidade) n.º 5135 em face do referido dispositivo aduzindo que padecia de inconstitucionalidade formal, uma vez que foi inserido no ordenamento em razão de emenda em medida provisória, cujo conteúdo era o serviço público de energia, motivo pelo qual não havia pertinência temática. Ademais, foi suscitada inconstitucionalidade material, sob o argumento de que o protesto da certidão de dívida ativa (CDA) era caracterizado como sanção política e implicaria em uma restrição não legítima a direitos fundamentais do contribuinte, violando assim os seguintes princípios: devido processo legal, livre iniciativa à liberdade profissional e proporcionalidade.

A demanda foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF). No que tange à alegação de inconstitucionalidade formal, a Corte reconheceu que essa inexistia porque foi decidido através da ADI n.º 5.127 que todas as leis advindas de projetos de conversão de medidas provisórias já aprovadas ou em tramitação que não guardassem pertinência temática com o contexto estariam preservadas, de modo que somente a partir de 15/10/2015 o vício poderia ser determinante para uma possível declaração de inconstitucionalidade, tendo em vista que a decisão foi dotada de efeitos *ex nunc*. Acerca da inconstitucionalidade material, o STF entendeu que também não restou configurada, pois o protesto não pode ser considerado sanção política vedada por não ser uma medida coercitiva do recolhimento do crédito que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes de forma desproporcional e irrazoável. Atualmente, encontra-se superada a discussão acerca da possibilidade da efetivação do protesto extrajudicial pela Fazenda Pública.

As consequências advindas do protesto extrajudicial de CDA são diversas, sendo possível citar a inscrição do débito nas certidões de protesto emitidas pelo cartório, inclusão do nome do devedor em bancos de dados como a Serasa, Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). O devedor também ficará impedido de obter a certidão de regularidade fiscal, documento esse que é comumente exigido no meio empresarial e também em algumas atividades praticadas por pessoas físicas, como prova de inexistência de crédito tributário para participação de concursos (BRASIL, 2019).

A utilização do protesto em comento como meio de cobrança da dívida ativa traz inúmeras vantagens. Inicialmente deve-se destacar que tal procedimento é de baixo custo, especialmente quando comparado com a ação de execução fiscal. O custo inferior não opera somente em favor da Fazenda Pública, mas também para o devedor, uma vez que evitando o ajuizamento da ação de execução fiscal ele deixará de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios.

Além disso, é possível afirmar que o protesto é um mecanismo que viabiliza a cobrança de sonegadores contumazes. Muitos devedores de grande monta conhecem a ineficiência da ação de execução fiscal e são indiferentes quanto à condição de serem réus em processos dessa natureza, razão pela qual deixam de adimplir com os créditos fiscais de forma voluntária. Como o protesto é dotado de maior celeridade e consequências mais imediatas, como a inscrição em banco de dados de devedores, o contribuinte passa a ter um incentivo para cumprir com as suas obrigações em face da Fazenda Pública.

Nesta perspectiva, também os devedores de pequena monta podem ser alcançados. Muitas das vezes não ocorre o ajuizamento da ação de execução fiscal, pois o órgão competente considerada contraproducente tal conduta, uma vez que alguns créditos possuem valor inferior ao custo da ação judicial. Diante desse contexto, o protesto emerge como uma forma de viabilizar também a cobrança dos pequenos devedores, de modo que todos os créditos devidos sejam arrecadados.

O protesto deve ser fomentado pelos órgãos competentes como uma alternativa à ação de execução fiscal, já que se mostra mais célere, eficiente e com custos menores. Ele representa um meio para evitar o ajuizamento de novas demandas de execuções fiscais e consequentemente colabora para que a prestação da tutela jurisdicional seja direcionada para os casos em que ela realmente se faz imprescindível, de modo a cada vez mais desjudicializar o procedimento de cobrança dos créditos fiscais.

4.2 O Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa

No dia 12 de setembro de 2018 o CNJ publicou a Resolução 261 (BRASIL, 2018), que criou e instituiu a política e o Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa, estabelecendo diretrizes para a criação de grupo de trabalho interinstitucional e dando outras providências. O Sistema abrange as execuções fiscais da esfera federal e estadual, pré-processuais ou já judicializadas, bem como os créditos tributários ou não.

O Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) em seu artigo 172 enuncia que a lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, razão pela qual a efetivação do Sistema anteriormente citado dependerá da edição de lei pelo ente federado que desejar utilizar o mecanismo.

Cada Tribunal de Justiça deverá criar um Grupo de Trabalho, sendo a coordenação de tais grupos exercida pelos Núcleos Permanentes de Métodos de Soluções Consensuais de Conflitos dos respectivos Tribunais (BRASIL, 2018). As funções dos Grupos de Trabalho, além de outras atribuições conferidas pelos Tribunais de Justiça são:

- [...] I – identificar, analisar e avaliar periodicamente a base de dados relativa às dívidas ativas e às execuções fiscais, tanto no âmbito processual quanto no pré-processual;
- II – criar parâmetros para a formatação de índices de desconto com base em dados estatísticos em razão da esperança probabilística de recebimento dos créditos fiscais e indicar, se for o caso, quais créditos podem ser parcelados e o número de parcelas;
- III – elaborar e aprovar a planilha de que trata a Seção II deste Capítulo;
- IV – encaminhar a planilha elaborada, para análise e eventual aprovação, nos termos do art. 10;
- V – sugerir alterações a serem implementadas nas planilhas em vigor e na sistemática adotada;
- VI – elaborar manual para utilização do sistema;
- VII – elaborar orientações básicas para seu funcionamento; e
- VIII – auxiliar na capacitação dos envolvidos (BRASIL, 2018).

Tendo como base os dados coletados pelo Grupo de Trabalho, será elaborada anualmente uma planilha de desconto a ser aprovada pelos componentes do referido grupo. Nos termos do artigo 9º, §1º da Resolução em comento, a planilha fornecerá os parâmetros para enquadramento das dívidas no sistema, sendo elaborada com percentuais de desconto, que poderão ser aplicados sobre o montante total da dívida, incluindo principal e demais acréscimos legais, levando-se em consideração, entre outros, os seguintes aspectos: o montante devido, a existência de garantia do crédito fiscal e a proximidade da prescrição (BRASIL, 2018).

Ainda a resolução determina que quando houver a publicação da planilha, o Fisco restará responsável por encaminhar correspondência ao devedor que se adequar aos moldes para negociação, com o objetivo de comunicar a possibilidade de quitação da dívida através do Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa. A carta conterá todas as informações necessárias para o acesso ao sistema, através do qual o contribuinte gozará de todas as informações pertinentes. Caso ele aceite a proposta, o Sistema gerará o documento para pagamento integral. Após haver a confirmação do pagamento integral e homologação judicial,

o próprio Sistema comunicará o credor por meio eletrônico, o que gerará a baixa da cobrança administrativa em até cinco dias. No caso de a dívida já estar sendo objeto de discussão na via judicial, tendo ocorrido o pagamento, o procurador responsável informará o juízo no prazo de até cinco dias, solicitando a homologação do acordo e a conseqüente extinção da ação de execução fiscal (BRASIL, 2018).

Tal medida se mostra em consonância com a tentativa recorrente do Poder Público em desjudicializar as demandas que envolvam a cobrança dos créditos fiscais. A vantagem evidenciada no referido mecanismo é a facilidade disponibilizada para que o devedor quite o débito, uma vez que bastará acessar a internet e retirar o boleto correspondente à dívida.

Todavia, um aspecto prejudicial pode vir a ser constatado com a utilização da inovação trazida pelo CNJ, já que segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD C), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Brasil das 181,1 milhões de pessoas de 10 anos ou mais, apenas 69,8% (sessenta e nove vírgula oito por cento) (126,3 milhões) acessaram a internet nos três meses anteriores à pesquisa, que foi realizada em 2017. O mesmo levantamento indica que 74,9% (setenta e quatro vírgula nove por cento) dos domicílios no Brasil possuem acesso à rede mundial de computadores (IBGE, 2017). Nesse contexto, a população que ainda vive às margens do acesso a internet possivelmente será excluída do Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa. Como uma alternativa para tal impasse é possível vislumbrar a criação de um local de atendimento dentro das repartições públicas responsáveis que possam atender a população que não possui acesso à rede. Porém, como se trata de iniciativa recente e com pouca regulação, somente no futuro poder-se-á verificar a implementação fática de tal sistema.

Ainda que tecidas tais considerações, o sistema citado mostra-se como uma iniciativa positiva do Conselho Nacional de Justiça na tentativa de desafogar o Poder Judiciário e criar meios alternativos à judicialização de demandas que envolvam a arrecadação dos créditos fiscais. Ao usufruir do sistema o devedor poderá quitar a dívida por um montante abaixo do realmente devido, uma vez que incidirão descontos na totalidade do débito, enquanto o Fisco também poderá fomentar a arrecadação.

4.3 Projeto Execução Fiscal Eficiente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

O Projeto Execução Fiscal Eficiente foi criado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais através da Portaria Conjunta nº 373/PR/2VP/3VP/CGJ (BRASIL, 2014), tendo sido o texto alterado pela Portaria Conjunta da Presidência nº 413 (BRASIL, 2015) e nº 668

(BRASIL, 2017). O Projeto tem como objetivos específicos a redução da distribuição de novos processos de execução fiscal, mediante atuação eficiente na fase pré-processual e redução do acervo dos processos de execução fiscal já em tramitação nas comarcas do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2017).

Para que este projeto seja colocado em prática a função do Tribunal é promover estímulos, editar avisos e instruções, fomentar a fase pré-processual, realizar mutirões e audiências de conciliação, capacitar servidores para o desempenho do trabalho, disponibilizar dados estatísticos, realizar seminários e encontros jurídicos, bem como efetuar toda a divulgação por meio do site oficial, conforme consta no sítio eletrônico do Tribunal (MINAS GERAIS, 2017). As comarcas que aderirem ao Projeto poderão realizar mutirões e audiências de conciliação a fim de que seja reduzido o acervo de ações de execução fiscal e impedida a judicialização de novas demandas.

A iniciativa do Tribunal de Justiça de Minas Gerais vem alcançando êxito. A título de exemplo é possível citar duas comarcas que obtiveram resultados positivos com a implementação do Projeto, quais sejam, Juiz de Fora e Santa Luzia. No ano de 2019, na cidade de Juiz de Fora, foram realizadas cem audiências por intermédio do Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejusc). Na oportunidade foram alvos as dívidas extraprocessuais, tendo sido possibilitado ao contribuinte o parcelamento do débito. Além disso, como se tratava da fase extraprocessual, o devedor não precisava contar com o auxílio de um advogado, o que já reduzia os custos e incentivava a negociação como forma de evitar a ação de execução fiscal. Ademais, a solução consensual implicou no recebimento mais célere do crédito pelo Município, bem como redução do valor da dívida e abatimento dos juros em favor do contribuinte (MINAS GERAIS, 2019).

Entre os dias 05 e 09 de novembro de 2018, a Comarca de Santa Luzia realizou o 1º Mutirão da Execução Fiscal Eficiente. Na ocasião, ocorreram 507 audiências de conciliação, tendo sido celebrados 467 acordos, o que representa êxito em 92% (noventa e dois por cento) dos casos (MINAS GERAIS, 2018). Cabe ressaltar que tal projeto teve como foco as ações de execução fiscal já em trâmite. Como opções ao contribuinte eram realizados descontos de 100% (cem por cento), sobre juros e multas, para pagamentos à vista, enquanto para pagamentos com parcelamento em até doze vezes, a redução foi de 70% (setenta por cento), para parcelamento em 24 vezes, 60% (sessenta por cento), e para opção de parcelamento em 36 vezes, o abatimento foi de 50% (cinquenta por cento). Segundo informação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) da Comarca, foi movimentado 1,2 (um vírgula dois) milhão através do projeto (MINAS GERAIS, 2018).

Segundo informação constante no site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, até o dia 02 de outubro de 2019 o Estado contava com 296 comarcas (MINAS GERAIS, 2019). Ocorre que, o Projeto Execução Fiscal Eficiente foi encampado apenas pelas comarcas de Bom Jesus da Penha, Bonito de Minas, Botumirim, Claro dos Poções, Cristália, Grão Mogol, Guaxupé, Jacuí, Juruáia, Monte Belo, Monte Santo de Minas, Montes Claros, Patos de Minas, Salinas e Três Pontas. As comarcas de Araguari, Belo Horizonte, Boa Esperança, Contagem, Francisco Sá, Itabira, Juiz de Fora, Poços de Caldas e Santa Luzia aderiram juntamente com os municípios que as constituem.

A iniciativa do Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem se mostrado muito eficiente na medida em que concretiza os objetivos propostos, quais sejam, a redução das ações de execução fiscal já em curso e fornece incentivo às alternativas de desjudicialização do conflito. Entretanto, o Projeto necessita de maior aderência pelas Comarcas do Estado de Minas Gerais, a fim de que o impacto na redução do número de ações seja ainda mais significativo, já que poucas localidades se dispuseram a colocar em prática o procedimento de desjudicialização da cobrança. Não há um estudo que verifique as razões pelas quais o Projeto ainda não ganhou a dimensão necessária, razão pela qual diversos fatores podem estar relacionados a esse fato, tais como a falta de informação dos órgãos e até mesmo de infraestrutura para a devida capacitação dos servidores e implementação.

Na ausência de uma legislação que unifique o tratamento dado para as formas alternativas de arrecadação do crédito fiscal, o projeto criado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais assume posição de destaque.

4.4 Projeto de Lei 4.527/19

O Projeto de Lei (PL) 4.257 (BRASIL, 2019) é uma iniciativa do senador Antônio Anastasia, que visa modificar a Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980), para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária. O texto foi distribuído para o Plenário do Senado Federal em 06/08/2019 e atualmente encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos aguardando emissão de relatório (BRASIL, 2019).

A tentativa de introdução da execução fiscal administrativa no ordenamento pátrio não é recente. Versando sobre o mesmo tema, já se encontra em trâmite o PL 2.412 (BRASIL, 2007), bem como outros treze projetos que seguem a ele apensados.

Uma das possíveis dificuldades para a implantação da execução fiscal administrativa reside no fato de que os atos constritivos não podem ser realizados fora da esfera judicial, sob

pena de inconstitucionalidade em razão da violação aos princípios da ampla defesa e contraditório (artigo 5º, LV, CRFB/88), mas especialmente ao devido processo legal (artigo 5º, LIV, CRFB/88). Segundo o último princípio citado, ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

Em conformidade com o disposto no artigo 41-D do PL 4.257 (BRASIL, 2019), não ocorrendo o pagamento, a Fazenda Pública deverá lavrar termo de penhora, com o número da certidão da dívida ativa e o valor integral do débito devidamente atualizado, e requerer ao Cartório de Registro de Imóveis ou ao Departamento de Trânsito a averbação da penhora na matrícula do imóvel ou no registro do veículo.

Nesse cenário os atos constritivos seriam realizados, imediatamente, após a não realização do pagamento, o que claramente viola o princípio do devido processo legal, além de cercear o direito de defesa do contribuinte ou responsável legal tributário. O PL em comento prevê que após a realização da penhora o devedor será notificado sobre esse ato e poderá ajuizar embargos à penhora. Todavia, o momento em que for aberta tal possibilidade de contraditório parece não ser o mais correto, uma vez que o ato construtivo já fora efetuado e o devedor terá restrição do uso pleno de seu bem.

Por certo que a inserção da execução fiscal administrativa no ordenamento brasileiro ainda é uma questão que padece de análise mais minuciosa. Porém, a referida inserção nos moldes do PL defendido pelo Senador Antônio Anastásia é inconstitucional pelos motivos acima expostos, e eventual aprovação provavelmente ensejará o debate da questão pelo Supremo Tribunal Federal.

No que tange à arbitragem tributária, de acordo com o PL 4.257 (BRASIL, 2019), essa somente se fará presente quando a ação de execução fiscal já estiver em curso. Se o executado garantir a execução por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, poderá optar pelo seguimento do feito no juízo arbitral, de modo que esse será o responsável pelo julgamento dos embargos à execução ofertados pelo particular. As despesas do processo arbitral serão adiantadas pelo particular e não poderá exceder o montante correspondente aos honorários advocatícios, que deverão obedecer às disposições fixadas pelo Código de Processo Civil. O texto enuncia que o órgão arbitral responsável pelo julgamento será de reconhecida idoneidade, competência e experiência na administração de procedimentos arbitrais (BRASIL, 2019).

A fim de resguardar o direito das partes envolvidas, o PL introduz uma espécie de realização de controle de legalidade das decisões arbitrais pelo Poder Judiciário ao dispor que qualquer das partes pode pleitear ao órgão do Poder Judiciário competente a declaração de

nulidade caso a sentença arbitral contrarie enunciado de súmula vinculante, decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade ou acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de repercussão geral (BRASIL, 2019).

Uma das justificativas para a aprovação do referido PL é a taxa de congestionamento enfrentada pelo Poder Judiciário decorrente do acúmulo de ações de execução fiscal. Todavia, ao inserir a arbitragem nesses moldes no máximo estaria sendo gerada uma suspensão processual. A instituição arbitral passaria a atuar no julgamento dos embargos à execução e procedimentos seguintes, mas o processo poderia voltar ao Poder Judiciário para ser realizada a fase de execução, haja vista que a sentença arbitral configura um título executivo judicial nos termos do artigo 515, VII, Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), sendo, portanto, passível de cumprimento de sentença na via judicial. Por óbvio que o desafogamento do Poder Judiciário não deve funcionar como objetivo principal, mas sim a racionalização do sistema como um todo, assim, apesar de tal consideração, o projeto ainda continua a guardar o devido mérito.

Outra consideração que merece destaque é a utilização da arbitragem como um direito incontestável pelo particular. O PL enuncia que após a garantia da execução poderá o particular optar pela via arbitral. Todavia, como ficaria a liberalidade da Fazenda Pública nesses casos? Ao que parece o projeto foi infeliz ao colocar o direito como potestativo e condicionar o ente público à vontade do particular, já que a arbitragem é um meio alternativo de resolução de conflitos que tem como primado a consensualidade das partes (MASCITTO; PISCITELLI; MENDONÇA, 2019). Além disso, o projeto conta com poucos artigos regulando a arbitragem tributária, de modo que algumas questões ainda são passíveis de questionamento. Por exemplo, haverá algum órgão responsável pelo cadastro das instituições arbitrais ou poderá o particular optar por qualquer uma delas desde que atendidos os requisitos subjetivos da idoneidade, competência e experiência? Qual será a participação da Fazenda Pública no procedimento de escolha do juízo arbitral?

Embora tecidas tais críticas ao referido PL no que tange à arbitragem tributária, a iniciativa merece ser celebrada. O projeto ainda passará por alterações no seu texto durante a tramitação no Congresso Nacional, o que pode levar a uma reforma nos tópicos acima mencionados e elucidação de questões ainda não definidas. Caso isso não ocorra e o projeto seja aprovado em conformidade com a proposta, a matéria possivelmente necessitará ser regulada de maneira mais minuciosa por uma lei ordinária, para serem minimizadas as dúvidas surgidas na aplicação da arbitragem tributária no Brasil.

5 A NECESSIDADE DE UNIFICAÇÃO NO TRATAMENTO DA COBRANÇA DO CRÉDITO FISCAL NA SEARA EXTRAJUDICIAL

No decorrer deste artigo foram abordadas algumas iniciativas já existentes e também o Projeto de Lei 4.527 (BRASIL, 2019), tendo todos como objetivo a desjudicialização da cobrança dos créditos fiscais, e conseqüente desafogamento do Poder Judiciário. Cada um dos itens citados guarda a sua importância, seja a nível nacional ou local, como é o caso do Projeto Execução Fiscal Eficiente que é desenvolvido no Estado de Minas Gerais.

Porém, o que se pode visualizar é a ausência de uniformidade no tratamento da questão, ou seja, muitas iniciativas que visam solucionar o problema sendo colocadas em prática, mas ausência de solução diretamente no seu cerne. O que necessita ser trazido à baila é a reformulação da Lei de Execução Fiscal, de forma que a própria legislação passe a prever um rito a ser adotado na cobrança dos créditos fiscais que prime pela desjudicialização dos conflitos. Tal indicação mostra-se em consonância com a prevalência da resolução consensual de conflitos encampada pelo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), legislação essa que regula de forma subsidiária a ação de execução fiscal.

Nesse contexto, se faz ausente postura ativa do Poder Legislativo para que sejam alteradas disposições legais da Lei de Execução Fiscal. Embora o Projeto de Lei 4.527 (BRASIL, 2019) também traga em seu bojo uma tentativa de inserção da execução administrativa, já há outro Projeto de Lei nesse sentido tramitando no Congresso Nacional desde 2007, ou seja, mais de doze anos em tramitação sem nenhuma conclusão efetiva pelo Poder Legislativo. O Projeto de Lei citado é o de n.º 2.412 (BRASIL, 2007) e com ele seguem apensados outros treze projetos que tratam sobre questões afins. Desde fevereiro de 2019 o PL encontra-se estagnado na mesa Diretora da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019).

A proposta que se defende neste artigo é a unificação no tratamento da cobrança dos créditos fiscais no âmbito extrajudicial. Para isso, se faz necessário que o Legislativo tenha postura ativa e reformule a Lei de Execução Fiscal no sentido de esmiuçar o rito a ser seguido na esfera extraprocessual, tal como o cabimento do protesto extrajudicial, a realização de audiências de conciliação, criação de planos que implantem descontos para os devedores que desejem quitar o débito, como o encampado pelo Sistema Nacional de Dívida Ativa.

Sob o prisma da segurança jurídica é importante que o devedor saiba quando poderá usufruir dos mecanismos que visam a desjudicialização, bem como será o desenrolar desse procedimento. Simultaneamente, a Fazenda Pública poderia realizar mais acordos extrajudiciais, já que disporia de respaldo legal para tanto, de forma a judicializar a questão

somente nos casos imprescindíveis. Desse modo, tanto o contribuinte como o Fisco teriam assegurados o devido processo legal e a duração razoável do processo.

6 CONCLUSÃO

Em razão do rito altamente burocratizado empregado nas ações de execução fiscal, referidas demandas não têm obtido o êxito que delas se espera, qual seja, a arrecadação dos créditos fiscais da Fazenda Pública.

Ao serem analisados os dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada percebe-se que o Fisco poderia arrecadar muito além da quantia que atualmente chega aos cofres públicos. O Poder Judiciário não tem conseguido fazer com que as ações observem um tempo de tramitação razoável, uma vez que encontram diversos obstáculos como a dificuldade para realização da citação e da penhora. Nesse contexto, o Fisco deixa de arrecadar créditos que seriam devidos e o Poder Judiciário fica sobrecarregado de demandas relacionadas à execução fiscal, sendo essa, inclusive, a maior causa de congestionamento de ações judiciais.

Diversas iniciativas estão sendo implementadas na tentativa de impedir o ajuizamento de novas ações de execução fiscal e até mesmo dar fim aquelas que já estão em curso. No decorrer do trabalho foi citada a possibilidade de realização do protesto extrajudicial, a criação do Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa e do Projeto Execução Fiscal Eficiente, bem como a tentativa da inserção da execução fiscal administrativa e arbitragem tributária no ordenamento brasileiro através do Projeto de Lei 4.257 (BRASIL, 2019), que atualmente encontra-se em tramitação.

Conclui-se que todas as medidas acima citadas são relevantes diante do atual contexto de superlotação de demandas no Poder Judiciário. Todavia, o que deve ser almejado em longo prazo é uma mudança na legislação que disciplina a execução fiscal, através de postura mais ativa do Poder Legislativo, de modo a garantir segurança jurídica a todos os sujeitos envolvidos na relação tributária, uma vez que com diversas regulações esparsas o contribuinte e a Fazenda Pública não possuem clareza sobre o procedimento que será adotado para regular o trâmite da cobrança extraprocessual.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.412, de 12 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376419>. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Brasília, DF: CNJ, IPEA [2011]. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 261, de 11 de setembro de 2018**. Cria e institui a Política e o Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa, estabelece diretrizes para a criação de Grupo de Trabalho Interinstitucional e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 11 set. 2018. Disponível em: http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/resolucao/resolucao_261_11092018_12092018172857.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads>. Acesso: 10 set. 2019.

_____. **Justiça em Números 2017: ano-base 2016**. Brasília, DF: CNJ, [2017]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. **Lei 4.320, 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. Brasília, DF: Presidência da República, [1964] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. **Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1980] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. **Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. **Lei 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 11 ago. 2018.

_____. Ministério de Estado da Fazenda. **Portaria nº 75, de 22 de março de 2012.** Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, DF: Ministério de Estado da Fazenda, 22 mar. 2012. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2012/portaria75>. Acesso em: 03 ago. 2019.

_____. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Perguntas frequentes.** Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/servicos-e-orientacoes/perguntas-e-respostas-frequentes#recebi>. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 250.306/DF.** Tributário. Prescrição. Repetição de indébito. Termo inicial. Imposto de renda retido na fonte. Recorrente: Ademir de Moraes Barros. Recorrido: Fazenda Nacional. Relator: Min. Garcia Vieira, 06 de junho de 2000. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=200000214043&dt_publicacao=01-08-2000&cod_tipo_documento=1&formato=PDF. Acesso em: 14 ago. 2019.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257, de 06 de agosto de 2019.** Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 01 set. 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. **Fato gerador da obrigação tributária**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

HEINEN, Juliano. Prescrição e procedimento dos créditos não tributários. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 269, p. 139-164, maio/ago. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/57597>. Acesso em: 10 ago. 2019.

LACOMBE, Américo Masset. **Obrigação tributária**. 2. ed. Santa Catarina: Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996.

MAIA, Carlos Augusto de Paiva. A vantagem do protesto da certidão de dívida ativa. **Associação dos Notários e Registradores do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.anoregrn.org.br/artigo/a-vantagem-do-protesto-da-certidao-da-divida-ativa/4550>. Acesso em: 23 ago. 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 36 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MASCITTO, A.; PISCITELLI, T.; MENDONÇA, P.F. de. **Arbitragem tributária brasileira está no forno**. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pauta-fiscal/arbitragem-tributaria-brasileira-09082019. Acesso em: 02 set. 2019.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto Nº 45.989, de 13 de junho de 2012. **Dispõe sobre a utilização de meios alternativos de cobrança de créditos do Estado e de suas autarquias e fundações**. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2012/d45989_2012.htm. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria Conjunta nº 373/PR/2VP/3VP/CGJ/2014**. Institui, no âmbito da Justiça Comum de Primeiro Grau do Estado de Minas Gerais, o “Projeto Execução Fiscal Eficiente”. Minas Gerais: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 10 set. 2014. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc03732014.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Juiz de Fora reduz acervo processual com parceria**. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/juiz-de-fora-reduz-acervo-processual-com-parceria.htm#.XYTPXtIrlIdU>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Mutirão de Execução Fiscal em Santa Luzia movimentou mais de R\$ 1,2 milhão**. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/mutirao-de-execucao-fiscal-em-santa-luzia-movimentou-mais-de-r-1-2-milhao.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal: comentários e jurisprudência.**
13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016