



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais-FAJS

**FERNANDA CARUSO SANTANA**

**Execução Fiscal Extrajudicial como Concretização  
dos Princípios Constitucionais Tributários: Uma  
Análise do Projeto de Lei 5080/09.**

Brasília

2014

FERNANDA CARUSO SANTANA

Execução Fiscal Extrajudicial como Concretização  
dos Princípios Constitucionais Tributários: Uma  
Análise do Projeto de Lei 5080/09.

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de Bacharelado  
em Direito pela Faculdade de Ciências  
Jurídicas e Sociais do Centro  
Universitário de Brasília - UniCEUB.  
Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Ariane Guimarães

Brasília

2014

FERNANDA CARUSO SANTANA

Execução Fiscal Extrajudicial como Concretização  
dos Princípios Constitucionais Tributários: Uma  
Análise do Projeto de Lei 5080/09.

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de Bacharelado  
em Direito pela Faculdade de Ciências  
Jurídicas e Sociais do Centro  
Universitário de Brasília- UniCEUB.  
Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Ariane C. Guimarães

Brasília, 22 de 2014.

Banca Examinadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Ariane Costa Guimarães  
Orientadora

---

Prof. Rodrigo Mello  
Examinador

---

Betina Gunther  
Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela saúde, sabedoria e disposição a mim concedidos, para enfrentar os desafios da vida acadêmica.

À minha orientadora, Dra. Ariane Guimarães, exemplo de mestre e profissional, cujo empenho e dedicação contribuíram para a realização desse trabalho com êxito.

Aos meus chefes, Dr. Edson Santos e Dra. Jacqueline Rufino, que disponibilizam materiais de pesquisa para o desenvolvimento do tema e aprimoramento das ideias a serem expostas no corpo do trabalho.

À minha família, meu pai em especial, cerne de quem sou hoje, pelos quais busco o melhor de mim.

Às minha amigas Débora, Layanne, Manon, Marcella e Nathália, pela amizade, paciência e por não desistirem de mim nos momentos árdusos.

E a todos que de alguma forma fizeram parte da minha formação pessoal e acadêmica, meus sinceros agradecimentos.

## **DEDICATÓRIA**

À minha mãe, exemplo de perseverança e determinação, a pessoa mais importante da minha vida. Obrigada pela confiança em mim depositada e pela força para que eu siga firme nos meus propósitos.

Aos meus avós Geraldo e Diva, pessoas mais adoráveis que conheci, por todo amor, carinho, zelo e por serem responsáveis pela minha formação humana.

Ao meu avô e grande amigo, Santana, que muito me apoiou na vida e nas atividades acadêmicas.

À minha grande amiga Jaqueline Oliveira, que me mostrou a essência de se ter uma verdadeira amizade.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a compatibilidade do Projeto de Lei 5.080/09, o qual determina a execução fiscal administrativa frente aos principais expedientes do sistema jurídico, atualmente vigente Brasil. Através de uma análise histórica do surgimento da cobrança do crédito pátrio desde sua origem até os dias atuais, a proposta enseja soluções para a atual problemática de ineficiência e congestionamento de execuções fiscais enfrentados pelo judiciário. Discorre-se sobre a viabilidade da aplicação do Projeto de Lei baseando-se nos princípios constitucionais aplicáveis no âmbito processual, sendo eles: praticidade tributária, eficiência e devido processo legal. Conclui-se que a aplicabilidade do projeto de lei é viável no ordenamento jurídico brasileiro, desde que seja feito o cotejo da proposta à vista dos princípios constitucionais analisados.

This study aims to examine the compatibility of the Bill 5080/09, which determines the administrative tax enforcement against major expedients of the legal system, Brazil currently in effect. Through a historical analysis of the emergence of charging paternal credit from its origin to the present day, the proposal entails solutions to the current problems of inefficiency and congestion tax foreclosures faced by the judiciary. It talks about the feasibility of the application of the Bill based on the constitutional principles applicable procedural framework, namely: tax practicality, efficiency and due process. It is concluded that the applicability of the bill is viable in the Brazilian legal system, since the comparison of the proposal is made in view of the constitutional principles discussed.

**Palavras Chave:** Projeto de Lei. Execução fiscal administrativa. Princípios constitucionais tributários.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
Capítulo 1- Breves Considerações sobre a Execução Fiscal No Brasil.....	10
1.1. Contexto Histórico de Cobranças Fiscais no Brasil.....	11
1.2 A Execução Fiscal segundo a Lei 6.830/80 .....	12
Capítulo 2: A desjudicialização da execução fiscal: .....	16
2.1 II Pacto Republicano - Movimento de Mudança .....	16
2.2 O Projeto de Lei 5.080/09 como sugestão gerencial e legislativa.....	17
2.3 As mudanças procedimentais do projeto de lei.....	20
2.3.1 Da competência.....	20
2.3.2 Da penhora .....	20
2.4 Criação do sistema de dados integralizado - (SNIPC) .....	24
2.5 A execução fiscal administrativa como meio de viabilizar o formalismo moderado -garantia do contribuinte de ter a participação do judiciário- núcleo mínimo.....	26
2.6 Aspectos constitucionais e infraconstitucionais do projeto de Lei - A separação dos poderes diante da autonomia do executivo em execuções fazendárias. ....	29
2.6.1 Processo Administrativo: .....	29
2.6.2.1 A cientificação das partes no processo civil. ....	31
2.7 Análise comparativa entre o PL 5.080/09 e a Lei 6.830/80.....	32
Capítulo 3 Análise Crítica do Projeto de Lei 5.080/09 .....	37
3.1 Princípios Constitucionais Tributários:.....	37
3.1.1 Praticidade Tributária.....	37
3.1.2 Eficiência .....	38
3.2 Controle judicial dos atos administrativos- vantagens do afastamento do judiciário.....	41
3.3 Aspectos de Incompatibilidade do Projeto de Lei: .....	43
3.3.1 O devido processo legal substancial em confronto com o projeto de Lei (precedente americano) .....	44

3.3.2 A juridicidade do projeto de lei e o devido processo legal .....	45
3.3.3 Controle Judicial da Atividade Administrativa.....	56
CONCLUSÃO .....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	89

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o escopo de analisar o Projeto de Lei 5.080/09, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, frente aos princípios constitucionais basilares do Estado democrático de Direito.

A metodologia de pesquisa utilizada foi dogmática, uma vez que o estudo embasou-se em textos doutrinários, com o intuito de demonstrar a viabilidade da proposta normativa do anteprojeto, à luz dos princípios dogmáticos previstos na Constituição Federal. Além do método dogmático, utilizou-se também o método dedutivo, através de uma aplicação concentrada e genérica dos princípios incidentes ao caso concreto, compatibilizando os ideais do anteprojeto com o ordenamento jurídico vigente.

A apresentação do trabalho é feita em quatro capítulos. No capítulo 1, faz-se breves considerações sobre a execução fiscal no Brasil, abordando o contexto histórico que ensejou o atual sistema de cobrança fiscal. Faz-se uma análise da Lei 6.830/09 e suas peculiaridades diante da atual problemática enfrentada pelo Poder Judiciário.

No capítulo 2 discorre-se sobre a questão da desjudicialização da execução fiscal, fundada pelo II Pacto Republicano, motivado pelo movimento de mudança do judiciário, tornando-o mais acessível, ágil e efetivo. Apresenta-se a proposta sugerida pelo anteprojeto, suas vantagens e mudanças procedimentais, além da criação de um sistema integralizado de informações cadastrais voltadas à efetivar a cobrança.

Ainda no capítulo 2, demonstra-se a viabilidade da aplicação de um sistema de execução fiscal administrativo frente ao formalismo processual, abordando as questão da garantia do contribuinte quando da participação do Poder Judiciário. Analisa-se a juridicidade do projeto de lei, confrontando-o com os fundamentos basilares do princípio do devido processo legal, fundamentado nas ilustres palavras do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Napoleão Nunes Maia Filho. Faz-se ainda um estudo dos aspectos constitucionais e infraconstitucionais do anteprojeto, frente à questão da separação dos poderes, com destaque para a autonomia do Executivo em executar créditos fazendários. Por fim, uma tabela demonstra as principais mudanças trazidas pelo projeto de lei, comparando-as à atual lei de execuções fiscais.

No capítulo 3 faz-se um estudo dos princípios constitucionais inseridos no âmbito tributário sendo eles: praticidade e eficiência, trazendo nas palavras da Doutora Mizabel Derzi, fundamentos doutrinários que compatibilizam a proposta do anteprojeto com o critério normativo constitucional. Aborda-se também os aspectos de compatibilidade do projeto de lei, confrontando-o com o devido processo legal substancial, através de precedentes norte-americanos, além de aspectos analíticos do controle judicial sobre a atividade administrativa.

A análise dos objetivos trazidos pelo anteprojeto e sua compatibilidade com o ordenamento jurídico atual é de grande importância para os operadores do direito e a sociedade em geral, pois incide diretamente em questões práticas e processuais, as quais refletirão na diminuição da morosidade e no adimplemento eficaz dos créditos inadimplidos.

Diante do estudo realizado, objetiva-se atestar o cabimento da proposta na busca por uma maior eficiência e praticidade estatal, inserir no ordenamento jurídico os critérios normativos ensejadores do projeto de lei, sem, contudo, violar preceitos e garantias constitucionais segurados aos executados.

## Capítulo 1- Breves Considerações sobre a Execução Fiscal No Brasil

A execução fiscal, no Brasil, é integralmente realizada sobre coordenação e impulso judicial. Os atos administrativos praticados antes da judicialização do ato não integram o processo executório, tendo como finalidade apenas constituir o título executivo. Logo, após o lançamento do crédito tributário pela Receita Federal, o contribuinte deverá ser citado para integrar a relação jurídica processual<sup>1</sup>.

Hoje, no Brasil, mais de cinquenta por cento dos processos em trâmite no Judiciário são relativos à execuções fiscais, o que demonstra a necessidade de uma reforma do sistema de cobrança fiscal no Brasil<sup>2</sup>.

Na Justiça Federal, este número chega a 36,8% e, em sede comparativa, mostra o crescimento vegetativo equivalente ao da Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, ou seja, são 2,5 milhões de processos na Justiça Federal, com baixíssima taxa de impugnação no âmbito judicial, seja por meio de embargos, seja por meio da exceção de pré-executividade<sup>3</sup>.

Segundo o “Justiça em Números”, relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2005, a taxa média de encerramento de controvérsias em relação à novas execuções fiscais ajuizadas é inferior a cinquenta por cento, e aponta um crescimento de quinze por cento do estoque de ações em tramitação na 1ª instância da Justiça Federal. O resultado indica uma taxa de paralisação média de 80% nos julgamentos em 1ª instância<sup>4</sup>.

Estima-se no âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional que a fase administrativa tenha duração média de quatro anos, enquanto a fase judicial leva em média 12 anos para ser concluída. Essa situação explica a baixa satisfação e eficácia de uma execução forçada (menos de 1% do estoque da dívida ativa da União ingressam nos

---

<sup>1</sup> CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. *Execução Fiscal e Efetividade*. Análise do modelo brasileiro à luz do sistema português. Ed. Quartier Latin, São Paulo. p. 49, 2009.

<sup>2</sup> BRASIL. *MF/AGU – Tópico 13, EM Interministerial nº 186/*. Brasília 10 de nov. de 2008. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2008/186-mf\\_agu.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2008/186-mf_agu.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2013.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Acesso em: 17 ago. 2013.

<sup>4</sup> BRASIL. *MF/AGU – Tópico 13, EM Interministerial nº 186/*. Brasília 10 de nov. de 2008. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2008/186-mf\\_agu.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2008/186-mf_agu.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2013.

cofres públicos a cada ano por essa via). Observa-se que o percentual do ingresso do estoque da dívida somente cresce mediante excepcionais formas de parcelamento adotadas (REFIS, PAES e PAEX) e com incorporação dos depósitos judiciais, embora ainda sim, esse percentual não ultrapasse 2,5% do estoque<sup>5</sup>.

Dados numéricos apontam que o estoque da dívida ativa da União, incluída a da previdência Social, já ultrapassa os R\$ 600 bilhões de reais e, uma vez incorporado o que ainda está em litígio administrativo, chega-se à impressionante cifra de R\$ 900 bilhões de reais.

O sistema de cobrança fiscal brasileiro não tem gerado efeito somente contra o Fisco, mas também no mercado, prejudicando o sistema comercial da livre concorrência, já que aquelas empresas que cumprem rigorosamente suas obrigações fiscais vêm-se desacreditadas diante de outras empresas que se valem do Poder Judiciário para burlarem suas obrigações<sup>6</sup>.

A globalização, embora tão importante para o desenvolvimento comercial como um todo, também trouxe consigo uma série de problemas prejudiciais à economia sendo eles: a sonegação fiscal e a fraude, permitindo a rápida interposição de dispendiosos recursos os quais não adentram o alcance da Fazenda Pública e sua administração<sup>7</sup>.

### *1.1. Contexto Histórico de Cobranças Fiscais no Brasil*

Historicamente, antes da vigência do Código de Processo Civil, em 1973, a cobrança do crédito público era regulada pelo Decreto-Lei nº 960 de 17 de fevereiro de 1938<sup>8</sup>. Este Decreto-Lei trouxe a unificação do executivo fiscal, abrangendo todos os

---

<sup>5</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. *Execução fiscal administrativa e o devido processo legal*. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/monografia\\_luciana\\_potiguar\\_ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/monografia_luciana_potiguar_ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>6</sup> GOMES, Marco Líbio. *Perspectivas para a execução fiscal no Brasil: Execução Fiscal judicial x Execução fiscal administrativa - Qual o melhor caminho?* Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewfile/1168/1263>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Acesso em: 27 nov. 2013

<sup>8</sup> Szklarowsky, 1997 apud RIBEIRO, 2008. Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/201>>. Acesso em: 15 set. 2014.

entes públicos, além de disciplinar todos os créditos legítimos de serem cobrados pela Fazenda Pública<sup>9</sup>.

Com o advento do Código de Processo Civil, o decreto que antes regulamentava o sistema de cobranças dos créditos fazendários fora revogado, logo, as execuções fiscais passaram a ser regidas pela mesma legislação que disciplinava a execução de créditos privados<sup>10</sup>.

No período de 1980, surge a novidade: a lei 6.830, específica para regulamentar as execuções fiscais em regime especial, retirando-se o executivo fiscal da competência direta do Código de Processo Civil<sup>11</sup>.

Segundo Luciana Potiguar:

“A Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980, surgiu da necessidade de um diploma legal que tratasse especificamente a questão da execução dos créditos públicos, visando acelerar sua cobrança por meio das normas especiais nele previstas”<sup>12</sup>.

Essa legislação encontra-se vigente no Brasil há trinta e quatro anos e seu propósito de criação foi dar uma maior celeridade à cobrança dos créditos devidos, por meio de normas integrantes de seu próprio procedimento especial<sup>13</sup>.

Embora o escopo desse novo regimento normativo fosse agilizar e dar maior eficiência e celeridade ao sistema, a realidade, hoje, demonstra uma considerável deficiência na arrecadação do montante devido, ainda que tenha havido a modernização e reestruturação da Justiça Federal, com a criação de novas varas especializadas, por exemplo, não se vislumbrou até então essa celeridade almejada<sup>14</sup>.

## 1.2 A Execução Fiscal segundo a Lei 6.830/80

---

<sup>9</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. *Execução fiscal administrativa e o devido processo legal*. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/monografia\\_luciana\\_potiguar\\_ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/monografia_luciana_potiguar_ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>10</sup> Ibidem. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>11</sup> Ibidem. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>12</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. Op. cit.. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>13</sup> Ibidem. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>14</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. *Execução fiscal administrativa e o devido processo legal*. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/monografia\\_luciana\\_potiguar\\_ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/monografia_luciana_potiguar_ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 set. 2013.

A execução fiscal é um rito processual, regido pela lei 6.830/90 e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil. Trata-se de um conjunto de regras que visam o adimplemento do crédito devido pelo contribuinte através de uma tutela jurisdicional executiva<sup>15</sup>.

Muitas críticas são feitas sobre alguns de seus dispositivos, principalmente no que condiz a sua ineficiência na obtenção de informações e na arrecadação dos tributos, que são considerados de pouca eficiência e não se preocupam com as mais variadas peculiaridades que recaem sobre a cobrança de créditos públicos<sup>16</sup>.

O procedimento da execução fiscal não visa solucionar um conflito entre as partes, mas sim satisfazer um direito certo e não cumprido, já nas palavras de Francesco Carnelutti:

“[...] não nos encontramos mais perante duas partes que reciprocamente disputam entre si a razão e um juiz que busca qual das duas a tenha na verdade, e sim perante uma parte que quer ter uma coisa e outra que não a quer dar, enquanto que o órgão do processo retira a essa para ser dada àquela”<sup>17</sup>.

Desde o começo, com a citação do devedor até seu fim, com a satisfação do crédito, o processo de execução fiscal é comandado por um juiz competente para as causas Fazendárias<sup>18</sup>.

A Fazenda Pública de todos os Entes Federativos, suas autarquias e as entidades que possuam capacidade tributária delegada, detêm competência para promover a execução. Vale ressaltar que empresas públicas e as sociedades de economia mista não detêm essa capacidade<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> CAMPELLO, André Emmanuel Batista Barreto; FERNANDES, Helga Letícia da Silva. *Execução Fiscal: O colapso de um sistema*. Disponível em: <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/execucao-fiscal-o-colapso-de-um-sistema>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

<sup>16</sup> SILVA, Jackson Osmar Nunes. *Educação Fiscal, importância e função social dos tributos*. Disponível em <<http://www.radaraltovale.com/noticia/noticias/educacao-fiscal-importancia-e-funcao-social-dos-tributos-9727#.U5EK4nJdWS0>>. Acesso em: 30 maio 2014.

<sup>17</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Direito Processual Civil*. São Paulo: Classicbook, 2000.

<sup>18</sup> BARBOSA, Lina Fiuza Caminho. *O devido processo legal e a cobrança do crédito tributário*. Disponível em <[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/cp079326.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/cp079326.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2014.

<sup>19</sup> COSTA, Leonardo de Andrade. *Sistema Tributário Nacional*. Disponível em <[http://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/sistema\\_tributario\\_nacional\\_20132.pdf](http://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/sistema_tributario_nacional_20132.pdf)>

Os prazos de remessa de débitos para inscrição e para realização dos registros dos débitos no cadastro da dívida ativa são temas a serem regulados pela legislação de cada ente estatal, a exemplo da União, conforme o disposto no art. 22, *caput* do Decreto-Lei nº 147, de 1967, prevalece a definição de que dentro de 90 (noventa) dias da data em que se tornarem findos os processos ou outros expedientes onde forem apurados débitos tributários ou não-tributários pendentes, as repartições públicas são obrigadas a encaminhá-los às unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrição em dívida ativa, depois de apurada a liquidez e certeza<sup>20</sup>.

Não havendo o adimplemento do débito pelo responsável, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ajuizará uma ação que será dirigida ao poder judiciário ordenando a citação do devedor, o qual terá a opção de, no prazo de cinco dias, efetuar o pagamento, nomear bens para garantir o débito (evitando assim a penhora de seu patrimônio), ou nomear esses bens a fim de garantir a execução, entretanto, é oportuno frisar que, se o contribuinte optar por oferecer tais bens, é dada à Fazenda Pública a opção de aceitá-los ou não<sup>21</sup>.

Caso o contribuinte inadimplente ofereça bens à penhora, será feita uma avaliação pelo Oficial de Justiça e estes bens serão postos na responsabilidade de um depositário, tendo este o dever legal de guardar e conservar os bens<sup>22</sup>.

Passada essa fase, os bens serão avaliados, normalmente por intermédio de um Oficial de Justiça, e conferidos a um depositário, que terá o dever legal de guardá-los<sup>23</sup>.

No que tange aos meios de defesa, seja para desconstituição do título executivo (no caso de nulidades, ilegitimidade das partes pagamento efetivado, prescrição), seja para discutir o valor do débito, é dada ao devedor a oportunidade apresentar exceção de pré-executividade ou de opor embargos diretamente ao juiz da causa, no prazo de 30 dias a contar ou da juntada de documento que comprove a fiança bancária, ou do depósito ou da intimação da penhora. Essa nova ação deve ser ajuizada

---

<sup>20</sup>ALDEMARIO, Araújo Castro. *Dívida Ativa*. Comentários aos arts. 201 a 204 do Código Tributário Nacional. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/dauctncom.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

<sup>21</sup>Ibidem. Acesso em: 14 abr. 2014.

<sup>22</sup>Ibidem. Acesso em: 14 abr. 2014.

<sup>23</sup>Ibidem. Acesso em: 14 abr. 2014.

concomitantemente à ação principal e para que seja eficaz, devem ser oferecidos bens à penhora suficientes para suprir o valor da dívida a título de garantia<sup>24</sup>.

O processo seguinte à oposição de embargos é regido pelo art. 17 da Lei de Execuções Fiscais:

“Art. 17 - Recebidos os embargos, o Juiz mandará intimar a Fazenda, para impugná-los no prazo de 30 (trinta) dias, designando, em seguida, audiência de instrução e julgamento.

Parágrafo Único - Não se realizará audiência, se os embargos versarem sobre matéria de direito, ou, sendo de direito e de fato, a prova for exclusivamente documental, caso em que o Juiz proferirá a sentença no prazo de 30 (trinta) dias.”<sup>25</sup>

Oferecidos os embargos, dentro do prazo legal, à Fazenda Pública é dado o direito de impugná-los seguida da audiência de instrução e julgamento<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> ALDEMARIO, Araújo Castro. *Dívida Ativa*. Comentários aos arts. 201 a 204 do Código Tributário Nacional. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/dauctncom.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

<sup>25</sup> BRASIL. Lei n° 6830, de 22 de setembro de 1980. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

<sup>26</sup> *Ibidem*. Acesso em: 15 fev. 2014.

## Capítulo 2: A desjudicialização da execução fiscal:

Desjudicializar a cobrança de uma dívida ativa significa retirar o ato de cobrar, coercitivamente um, crédito da sua competência atual, no caso, centrado no Poder Judiciário, e passá-la para o âmbito administrativo, sendo o ato deste, dotado de definitividade, nos casos em que a parte executada não resistir ao procedimento<sup>27</sup>.

Grande parte dos membros do Poder Judiciário enfatizou que a problemática no alto número de execuções decorre por variados motivos, dentre eles: a dificuldade de localizar o executado e seus bens, o que leva à uma mobilidade desnecessária de pessoal e recursos, os quais poderiam ser voltados para outras áreas de prestação jurisdicional. Assim como os membros do Judiciário, procuradorias e estudiosos da área entendem que o atual sistema de cobrança de tributos, na maneira como é utilizado, é plenamente inviável<sup>28</sup>.

### *2.1 II Pacto Republicano - Movimento de Mudança*

Para que o Direito garanta a justiça e a efetividade de suas decisões, faz-se necessário que ele acompanhe a dinâmica das mudanças sofridas pela sociedade. Dentre as Reformas Constitucionais atualmente em curso no Brasil, a Reforma Tributária, dentre as demais, acaba por gerar uma maior polêmica, o que por consequência, acarreta uma maior dificuldade de ser aprovada, pois se encontra inserida em uma área de grande preocupação para o governo de todos os Entes da Federação: a arrecadação de recursos financeiros<sup>29</sup>.

Em abril de 2009, os chefes do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário celebraram um compromisso que tinha como principal objetivo, mudanças necessárias no sistema tributário vigente no Brasil, em especial no tocante aos meios de cobrança de

---

<sup>27</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil*. Disponível em: <[http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes\\_fiscais.pdf](http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2014.

<sup>28</sup> *Ibidem*. Acesso em: 17 set. 2014.

<sup>29</sup> SOLDATI, Manoelle. *A Reforma do Sistema Tributário e o Pacto Federativo Brasileiro*. Disponível em

dívidas ativas da Fazenda Pública, como também na reformulação de práticas e procedimentos atualmente utilizados na seara administrativa e judicial<sup>30</sup>.

Na busca por um sistema de justiça mais ágil, acessível e efetivo, o Poder Executivo remeteu ao Congresso Nacional quatro projetos de lei, os quais visam objetiva e claramente reformular o modelo de cobrança de dívidas ativas de todos os entes federativos<sup>31</sup>.

A grande expectativa da União com esses projetos, é que eles possam ser aprovados na íntegra pelo Congresso Nacional, passando pela análise do Senado Federal e da Câmara Legislativa.

Dentre os projetos de lei em questão, encontra-se o de número 5.080/09, que será analisado ao longo deste trabalho. Seu principal objetivo é dar maior celeridade e efetividade às cobranças judiciais de débitos tributários, regulamentados pela lei de execuções fiscais, 6.830/80.

## *2.2 O Projeto de Lei 5.080/09 como sugestão gerencial e legislativa*

Na década de 90, o governo brasileiro, buscando o aumento da arrecadação de tributos voltados a suprir o custo das despesas públicas, preteriu a via mais simples, implementando a majoração de alíquotas e a criação de novos tributos, ao invés de fortalecer a Administração Tributária para combater o problema da evasão fiscal.<sup>32</sup>

Contudo, essa política implantada, não só trouxe mais resistência ao adimplemento da dívida, como também gerou uma série de argumentos ao inadimplemento, à justificativa de que não se podia suportar tamanha carga tributária. Esse pensamento abarcou o Judiciário de vícios interpretativos da legislação referente

---

<sup>30</sup> PELLEGRINI, Fábio Messiano. *Alterações no âmbito tributário decorrentes do II Pacto Republicano*- 1ª parte. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI85954,101048Alteracoes+no+ambito+tributario+decorrentes+do+II+Pacto+Republicano+1>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

<sup>31</sup> PELLEGRINI, Fábio Messiano. *Alterações no âmbito tributário decorrentes do II Pacto Republicano*- 1ª parte. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/depeso/16,mi85954,101048-alteracoes+no+ambito+tributario+decorrentes+do+ii+pacto+republicano+1>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

<sup>32</sup> CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. *EXECUÇÃO FISCAL E EFETIVIDADE*. Análise do modelo brasileiro à luz do sistema português. Ed. Quartier Latin, São Paulo. p. 41, 2009.

ao procedimento de cobrança do tributo, olhando para o contribuinte de forma a protegê-lo, o que acabou por tornar inefetiva a recuperação do crédito público.<sup>33</sup>

Não obstante, esse pensamento protetivo do Judiciário sobre os contribuintes que não pagam seus tributos, é de grande periculosidade, pois, acaba por prejudicar aqueles que cumprem suas obrigações tributárias.

Segundo Gustavo Campos:

“Na verdade, o aumento da carga fiscal torna ainda mais graves as distorções existentes entre os que pagam e os que conseguem fugir aos tributos, criando uma espécie de *apartheid* fiscal<sup>34</sup>.”

Atualmente em análise pela Câmara, o Projeto de Lei 5.080/09 surge como um meio inovador de buscar o adimplemento de dívidas ativas públicas, alterando as normas que disciplinam o processo de cobranças devidas aos entes federativos. O principal objetivo desse projeto é dar maior amplitude à fase administrativa para cobrar o débito, tornando mais fácil recuperar o montante devido à Fazenda Pública. A grande inovação está no fato de que com a nova lei, o fisco poderá penhorar diretamente o patrimônio do devedor, não sendo necessária autorização judicial<sup>35</sup>.

Trata-se de um sistema de aperfeiçoamento de cobrança que busca exaurir procedimentos de caráter apenas formal, abrangendo as garantias constitucionais dadas ao contribuinte através do aumento e agilidade em seus meios de defesa. Na intenção de minimizar a quantidade de litígios, aumentar a eficiência nos processos executórios fiscais e o adimplemento voluntário das obrigações, a proposta do Projeto de Lei traz inovações na estrutura sistemática dos procedimentos de execução fiscal, incluindo alternativas para suspensão do crédito tributário, nos casos em que o contribuinte se sentir lesionado por equívocos nos lançamentos fiscais, ao mesmo tempo em que permitirá ao Poder Administrativo executar os créditos devidos<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. *EXECUÇÃO FISCAL E EFETIVIDADE*. Análise do modelo brasileiro à luz do sistema português. Ed. Quartier Latin, São Paulo. p. 41, 2009.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>35</sup> NASCIMENTO, Márgara Bezerra. *Execução fiscal: administrativa ou judicial?* Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj042993.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

<sup>36</sup> BRASIL. *Projeto de Lei n° 5080/09*. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=e695b169c84c4cfd66afc8e8459b53c0.proposicoesweb2?codteor=648721&filename=pl+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra;jsessionid=e695b169c84c4cfd66afc8e8459b53c0.proposicoesweb2?codteor=648721&filename=pl+5080/2009)>. Acesso em: 8 out. 2013.

Busca-se com essa nova proposta não a exclusão da fase judicial, mas sua subsequente participação na fase administrativa, ensejando evitar a dupla prática de atos, sendo dado ao Poder Judiciário a atuação em questões que não computem solução extrajudicial ou que possuam algum referencial de patrimônio destinado à execução forçada<sup>37</sup>.

Como já demonstrado acima na referência ao processo de execução fiscal vigente hoje no Brasil, pode-se perceber que todo o processo desde o começo com a citação do devedor até o seu fim, com a arrematação dos bens e a satisfação do crédito, ocorre no Poder Judiciário. Dados estatísticos fornecidos pelos Tribunais de Justiça demonstram que a grande demora, a baixa eficácia e os altos custos dos processos são devidos diretamente pelo alto grau de formalidade que recobrem os processos judiciais<sup>38</sup>.

“...O Poder Judiciário deve fazer a sua parte, operacionalizando a especialização de varas federais e estaduais em matéria tributária, a abarcar o tema execução fiscal, concentrando a defesa do contribuinte e do executado em um único juízo<sup>39</sup>. O Poder Judiciário não é agente de cobrança de créditos, mas instituição dedicada a ampliar o direito de promover justiça”<sup>40</sup>.

É oportuno expor que, visando beneficiar os interesses do crédito público, a nova proposta permitirá que o juiz decrete de ofício a prescrição da dívida, independentemente de pleiteio pelo devedor. Hoje os processos de execução não podem ser decretados de ofício, dada a grande acumulação dos autos em cartórios por prazo indefinido. Todavia, antes que as execuções sejam extintas de Ofício, é dada à Fazenda Pública o direito de expor suas prerrogativas, sendo elas interruptivas e suspensivas do prazo prescricional<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> BRASIL.MF/ Advocacia Geral da União. EM Interministerial nº 186/2008. Brasília, 10 de novembro de 2008. Disponível em: <[http://www.apesp.org.br/legislacao/camara\\_PL50802009.pdf](http://www.apesp.org.br/legislacao/camara_PL50802009.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2013.

<sup>38</sup> COSTA, Marcelo Xavier. *A viabilidade da cobrança administrativa da dívida ativa promovida pela Fazenda Pública Federal*. Disponível em <[http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/k213493.pdf](http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k213493.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

<sup>39</sup> GOMES, Marcus Lívio. *Perspectivas para a Execução Fiscal no Brasil: execução fiscal judicial x execução fiscal administrativa-qual o melhor caminho?* Disponível em <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1168/1263>>. Acesso em 22 nov. 2013.

<sup>40</sup> BRASIL. MF/Advocacia Geral da União - Tópico 13 EM Interministerial nº 186/2008. Brasília 10 de Novembro de 2008. Disponível em: <[http://www.apesp.org.br/legislacao/camara\\_PL50802009.pdf](http://www.apesp.org.br/legislacao/camara_PL50802009.pdf)>. Acesso em: 9 out. 2013.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Acesso em: 18 out. 2013.

Os Órgãos do Poder Administrativo revestem-se de princípios legais de legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade, possibilitando que os atos emanados em sua esfera sejam executados diretamente pela própria administração, utilizando-se de sua supremacia frente ao poder público, independentemente de ordens judiciais<sup>42</sup>.

Caso o projeto de lei venha a ser aprovado e convertido em lei, suas propostas trarão grande impacto na maneira de se proceder a cobrança de créditos fiscais. Tratar-se-á de um aperfeiçoamento do sistema de execução fiscal, que visará dar mais celeridade aos processos, hoje acumulados em grande escala devido à ineficiência das atividades dos órgãos administrativos e judiciais, e aumentar a garantia do devedor para exercer sua defesa<sup>43</sup>.

### *2.3 As mudanças procedimentais do projeto de lei*

#### 2.3.1 Da competência

A nova proposta tratará de transferir aos entes da Fazenda a responsabilidade de notificar o devedor, buscar o patrimônio, identificar quais podem ser penhorados, e caso necessite, bloqueá-los temporariamente visando dar segurança para quando o processo adentrar a esfera judicial<sup>44</sup>. No entanto, há quem levante críticas acerca da conferência de poder executório à Fazenda Pública.

#### 2.3.2 Da penhora

A penhora é o único ato que particulariza o bem e o isola, impedindo que seja alienado, a não ser por execução forçada, com o intuito de satisfazer o crédito devido.

---

<sup>42</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. *Execução fiscal administrativa e o devido processo legal*. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia\\_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>43</sup> HARADA, Kiyoshi. *Perspectivas para execução fiscal no Brasil: Execução Fiscal x Execução Fiscal Administrativa. Qual o melhor caminho?* Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/publicacoes/pareceres/624.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>44</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar, op. cit.. Acesso em: 11 set. 2013.

Em se tratando de execução fiscal não tributária, a própria Fazenda Pública pode promover as averbações previstas no Código de Processo Civil<sup>45</sup>.

A indisponibilidade não se configura como medida apta a satisfazer a execução, mas é apenas um meio de garantia da penhora dos bens, podendo ser caracterizada com natureza de medida cautelar<sup>46</sup>.

Diante das questões a serem analisadas, o Projeto de Lei 5.080/09 traz novidades ao processo de execução fiscal, incidindo tanto na alteração de competência do Fisco, permitindo a este atuar em questões antes exclusivamente judiciais, quanto na amplitude de defesas do contribuinte, seus prazos e direitos.

A proposta se faz plenamente possível, posto que, baseando-se no princípio da praticidade tributária, busca dar andamento em processos estagnados nas Varas de Fazenda sem, contudo, violar os princípios constitucionais de defesa do contribuinte<sup>47</sup>.

O atual problema na questão da baixa efetividade na conclusão dos processos decorre em suma de dificuldades, como a de citar o devedor, que muitas vezes não é encontrado, está em lugar de difícil acesso ou também decorre da não indicação de bens penhoráveis por parte do credor<sup>48</sup>. Visando solucionar esse dilema, o projeto de lei em exposição determinará que ainda na fase administrativa de notificação do executado, o prazo para prescrição seja interrompido<sup>49</sup>.

O procedimento de interrupção do prazo evitará que o Fisco ajuíze execuções com o intuito somente de impedir a prescrição da dívida, fato que hoje ocorre com grande frequência e repercute em um aumento desnecessário no volume de processos a serem conclusos pelo Judiciário. O fato de interromper a prescrição por meio da notificação administrativa do devedor dá aos órgãos da Fazenda Pública um lapso temporal

---

<sup>45</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*/ Leonardo José Carneiro da Cunha. 6ª. ed. São Paulo, 2008.

<sup>46</sup> YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Indisponibilidade de Bens na Execução do Crédito Fiscal* ( artigo 185-A do Código Tributário Nacional). Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, v. 28, p.48, julho de 2005.

<sup>47</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 5080/09*. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E695B169C84C4CFD66AFC8E8459B53C0.proposicoesWeb2?codteor=648721&filename=PL+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E695B169C84C4CFD66AFC8E8459B53C0.proposicoesWeb2?codteor=648721&filename=PL+5080/2009)>. Acesso em: 8 out. 2013.

<sup>48</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. *Execução fiscal administrativa e o devido processo legal*. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia\\_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>49</sup> *Ibidem*. Acesso em: 11 set. 2013.

plausível para que se possa buscar o patrimônio penhorável do executado, possibilitando de maneira mais eficaz e eficiente, caso necessário, uma execução forçada<sup>50</sup>.

Na intenção de dar maior eficiência e eficácia às cobranças, a busca pelos bens do executado, a avaliação de seu patrimônio e o bloqueio de valores que se encontram em depósitos bancários, serão procedimentos viabilizados na esfera administrativa tributária e não mais na judicial, a qual somente será requerida nos casos em que o sujeito ativo, no caso a Fazenda Pública, indicar os bens que serão penhorados<sup>51</sup>.

Na prática, a nova sistemática permitirá que a Receita Federal liquide imediatamente qualquer bem ou garantia dada pelo devedor, independentemente de decisão judicial, nos casos em que o débito não seja adimplido dentro do prazo e das condições estipuladas, ou seja, somente serão encaminhados ao Judiciário aqueles processos de execução que obtiverem mérito na constrição do patrimônio do devedor, o que acarretará em uma significativa diminuição na leva de processos impossibilitados de serem resolvidos, poupando-se trabalho, tempo e dinheiro<sup>52</sup>.

Com relação à inicial, assim como aquela já regulada pela Lei de Execução Fiscal (LEF), será instruída juntamente com a Certidão de Dívida Ativa (CDA), sob pena de nulidade, sendo dispensada a juntada do cálculo que demonstre o valor do débito atualizado.<sup>53</sup> Entretanto, é necessária a indicação dos bens que serão passíveis de penhora ou aqueles possíveis cujo valor seja capaz de adimplir o débito<sup>54</sup>. Demonstra-se com isso uma importantíssima estratégia da proposta, a de que somente haverá pleiteio da via judicial quando houver plena chance de êxito na execução forçada<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. *Execução fiscal administrativa e o devido processo legal*. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia\\_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>51</sup> COSTA, Marcelo Xavier. *A viabilidade da cobrança administrativa da dívida ativa promovida pela Fazenda Pública Federal*. Disponível em <[http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/k213493.pdf](http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k213493.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

<sup>52</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar, op. cit.. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>53</sup> BRASIL. *Projeto de Lei n° 5080/09*. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E695B169C84C4CFD66AFC8E8459B53C0.proposicoesWeb2?codteor=648721&filename=PL+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E695B169C84C4CFD66AFC8E8459B53C0.proposicoesWeb2?codteor=648721&filename=PL+5080/2009)>. Acesso em: 12 nov. 2013.

<sup>54</sup> CUNHA, Fowler R. P. *Aspectos relevantes sobre a penhora de bens*. Disponível em <<http://www.advocaciacorresponderp.com.br/penhora.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2014.

<sup>55</sup> BRASIL. *Projeto de Lei n° 5.080, de 2009*, op. cit.. Acesso em: 1° abr. 2014.

No que tange às defesas do executado, incidirá sobre ele os mesmos procedimentos previstos na execução comum de títulos extrajudiciais, permitindo que os embargos sejam apresentados independentes de garantido o juízo além de, em tese, não propiciar a suspensão da execução<sup>56</sup>. Nesse ponto vislumbra-se o princípio constitucional da ampla defesa, o qual permite ao executado, que não possua bens penhoráveis a dispensa da garantia prévia do juízo, tornando-se tal procedimento dispensável à oposição da ação incidental<sup>57</sup>.

A fim de garantir os princípios constitucionais de defesa do contribuinte, o novo projeto não exigirá a garantia do crédito para que se possa impugnar execuções no Poder Judiciário. Será dado ao devedor um prazo maior para que este possa apresentar embargos (até 90 dias contados da notificação da inscrição em dívida ativa)<sup>58</sup>. Haverá também a possibilidade de o devedor apresentar impugnação de pré-executividade esfera administrativa, como também requerer a obtenção junto à Justiça Federal, de liminar que suspende o andamento da execução. Quanto aos bens, a tomada destes só será efetuada no caso de o executado não adimplir o débito ou, havendo garantia, não apresentá-la no prazo de sessenta dias, contados da notificação<sup>59</sup>.

Embora não seja mais necessária a garantia prévia do juízo, a suspensão dos efeitos da execução somente ocorrerá, conforme prevê o projeto de lei em seu tópico 20, nos casos em que houver relevância nos fundamentos e perigo de dano de difícil ou incerta reparação. Busca-se, com estas condições, retificar a atual situação nas quais estão sendo interpostos os embargos: apenas para protelar sem fundamentos justificáveis as ações, retardando o adimplemento do débito<sup>60</sup>.

O Projeto 5.080/09 demonstra claramente a intenção do legislador em preservar a cobrança dos créditos da Fazenda Pública preservando as garantias constitucionais do contribuinte tanto na área administrativa quanto judicial, baseados no Princípio da

---

<sup>56</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.080, de 2009*, op. cit.. Acesso em: 1º abr. 2014.

<sup>57</sup> FILHO, Chester A. Martins. *A desnecessidade de garantia do juízo em sede de execução fiscal*. Disponível em <<http://www.martinsfilho.adv.br/?id=artigos&artigo=1>>. Acesso em: 30 maio 2014.

<sup>58</sup> BRASIL. MF/Advocacia Geral da União - Tópico 13 EM Interministerial nº 186/2008. Brasília 10 de Novembro de 2008. Disponível em: <[http://www.apesp.org.br/legislacao/camara\\_PL50802009.pdf](http://www.apesp.org.br/legislacao/camara_PL50802009.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2013.

<sup>59</sup> Ibidem. Acesso em: 18 out. 2013.

<sup>60</sup> BRASIL. *Projeto de Lei 5080/09*, op. cit.. Acesso em: 22 out. 2013.

Praticidade Tributária e celeridade, com o objetivo de diminuir os atuais meios indiretos de cobrança e dar maior eficiência à arrecadação dos créditos devidos<sup>61</sup>.

É importante ressaltar que a autorização às procuradorias, depois da ciência do devedor acerca da existência do débito para ensejar a penhora, somente se realizará quando não houver resistência por parte do executado, naqueles casos em que inexistir discussões quanto à existência ou validade do crédito, devendo nesses casos, serem remetidas ao Poder Judiciário<sup>62</sup>.

#### 2.4 Criação do sistema de dados integralizado - (SNIPC)

Hoje no Brasil, os processos de execução fiscal judicial ultrapassam a marca de três milhões, somente na Justiça Federal, e o valor recebido dessas execuções é insignificante quando comparados à grande quantidade de processos a serem julgados. É importante ressaltar que o Poder Judiciário não tem a função de localizar e identificar os bens do contribuinte, sendo a Receita Federal o responsável institucional por esses procedimentos<sup>63</sup>.

A fim de que se possa ter controle sobre os bens móveis e imóveis dos devedores, será criado pelo Poder Executivo o Sistema Nacional de Informações do Contribuinte (SNIPC), que atuará como um meio de avaliar a situação patrimonial do contribuinte. Tal método decorre da grande dificuldade de localização dos bens, o que se apresenta como o principal fator necessário para aplicação do dispositivo<sup>64</sup>.

Como o maior problema está na morosidade em encontrar o patrimônio do devedor, a criação do SNIPC centralizará as informações patrimoniais do contribuinte, que hoje se encontram dispersas em diversos órgãos. O grande desafio está em mostrar

---

<sup>61</sup> BRASIL. MF/Advocacia Geral da União - Tópico 13 EM Interministerial nº 186/2008. Brasília 10 de Novembro de 2008. Disponível em: <[http://www.apesp.org.br/legislacao/camara\\_PL50802009.pdf](http://www.apesp.org.br/legislacao/camara_PL50802009.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2013.

<sup>62</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil*. p. 64 Disponível em: <[http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes\\_fiscais.pdf](http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2014.

<sup>63</sup> GOMES, Marco Lívio. *Perspectivas para a execução fiscal no Brasil: Execução Fiscal judicial x Execução fiscal administrativa- Qual o melhor caminho?* Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1168/1263>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

<sup>64</sup> AJUFE. *Exposição de motivos e anteprojeto de lei de execuções fiscais*. Disponível em <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrt/article/viewFile/85/86](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrt/article/viewFile/85/86)>. Acesso em: 5 mar. 2014.

a possibilidade de relacionar a cobrança do crédito tributário da Fazenda, sem prejudicar os direitos e garantias constitucionais do contribuinte<sup>65</sup>.

Com o intuito de evitar o risco de prestações jurisdicionais que se contradizem, nos casos em que o executado questionar a legitimidade da dívida (também poderá ocorrer através de ação autônoma), será feita a conexão entre a ação executiva e a ação de conhecimento referente ao crédito a ser executado, unificando ambas as ações. Essa sistemática visa, sobretudo, exercer o princípio da economia processual<sup>66</sup>.

Com um novo meio cada vez mais incidente no âmbito jurídico, de práticas processuais efetuadas por meios eletrônicos, o Projeto de Lei prevê também aos processos de executórios a utilização da tecnologia como forma de obter celeridade e economia nos processos, incidindo sobre a comunicação, constrição e alienação dos bens<sup>67</sup>.

Como última e não menos importante proposta feita pelo Projeto, será criado o Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes (SNIPC), que terá a finalidade de facilitar a localização do patrimônio do devedor através da centralização das informações patrimoniais, que hoje se encontram dissipadas em diversos bancos de dados tais como Banco Central, DETRAN, cartórios, Receita Federal entre outros<sup>68</sup>.

Este sistema, que atualmente é utilizado em diversos países desenvolvidos, dentre eles: Portugal, Espanha, Estados Unidos, França, Argentina, os quais detêm um controle completo sobre toda e qualquer operação patrimonial efetuada pelo cidadão tornando-se, portanto, um meio eficientemente apto para arrecadar tributos e evitar fraudes<sup>69</sup>.

A gestão do SNIPC será feita pelo Ministério da Fazenda, e as informações obtidas poderão ser transmitidas aos demais entes federativos através de um convênio firmado com o Governo Federal<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> AJUFE. *Exposição de motivos e anteprojeto de lei de execuções fiscais*. Disponível em <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/85/86](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/85/86)>. Acesso em: 5 mar. 2014.

<sup>66</sup> GOMES, Marco Líbio. Op. cit.. Acesso em: 27 nov. 2013.

<sup>67</sup> AJUFE. Op. cit.. Acesso em: 5 mar. 2014.

<sup>68</sup> Ibidem. Acesso em: 5 mar. 2014.

<sup>69</sup> AJUFE. *Exposição de motivos e anteprojeto de lei de execuções fiscais*. Disponível em <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/85/86](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/85/86)>. Acesso em: 5 mar. 2014.

<sup>70</sup> Ibidem. Acesso em: 5 mar. 2014.

*2.5 A execução fiscal administrativa como meio de viabilizar o formalismo moderado -garantia do contribuinte de ter a participação do judiciário- núcleo mínimo*

O processo Administrativo Fiscal (ou tributário)<sup>71</sup> tem uma significativa importância dentro do direito no Brasil, principalmente na área federal, exercida através da prática Administrativa Tributária. Muitas mudanças se desenvolveram ao longo do tempo na busca por trazer maior efetividade quanto à cobrança do crédito tributário sem, contudo, violar direitos legais inerentes ao sujeito passivo. Dentre elas:

- a) Mudanças referentes ao julgamento em primeira instância, voltadas à profissionalização e a imparcialidade
- b) A definição jurisprudencial no sentido de se considerar constituído o crédito tributário ao final do processo administrativo
- c) A unificação dos processos administrativos fiscais com o tratamento dos créditos previdenciários e não-previdenciários no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais<sup>72</sup>.

Com essas novas mudanças feitas no limite de atuação Administração Pública, faz-se necessária uma análise do processo administrativo fiscal brasileiro diante da sua singularidade quando comparado ao processo comum<sup>73</sup>.

As mudanças recentes no âmbito do processo administrativo fiscal buscam uma maior importância e visibilidade dentro dos órgãos institucionais. No que concerne à profissionalização e maior imparcialidade nos julgamentos de processos, o modelo atual de cobrança de tributos é realizado tanto em primeira quanto em segunda instância, por órgãos especializados e colegiados<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> ALDEMARIO, Araújo Castro. A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e identificação do sujeito passivo. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>72</sup> Idem. *A especificidade da identificação do sujeito passivo no processo administrativo fiscal*. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDA/article/viewFile/4932/3117>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

<sup>73</sup> Idem, A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e identificação do sujeito passivo. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>74</sup> Redação do atual art.25 do Decreto n. 70.235, de 1972: “O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete: I- em primeira instância, às Delegacias da Receita Federal de Julgamento, órgãos de deliberação interna e natureza colegiada da Secretaria da Receita Federal; II- em segunda instância, ao CARF, órgão colegiado,

A divisão de competência entre os diversos órgãos responsáveis pela cobrança de tributos é muito importante, pois, buscam profissionalizar e especializar os julgamentos, trazendo maior celeridade e qualidade na arrecadação<sup>75</sup>. Ao que tange o princípio da celeridade, esse aproxima-se de forma concreta com o comando constitucional destinado a delimitar a duração razoável dos processos.<sup>76</sup> Conforme Constituição de 88 em seu art. 5º, inciso LXXVLLL: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A imparcialidade é outro aspecto bastante relevante, pois esse princípio deve ser visto como uma referência ao princípio da impessoalidade previsto na Constituição Federal, concretizando-se na atuação do agente público. O legislador ao abordar o julgamento de funções ordinárias da Administração Tributária (arrecadação, fiscalização, cobrança, etc...), soube bem observar esse aspecto e concretizá-lo na legislação de maneira mais acentuada. Afinal, conforme ressalta o autor:

“O agente fiscal distanciando das funções ordinárias, da chamada administração tributária ativa, guarda uma salutar distância da dinâmica de exigibilidade dos créditos e não alimenta, até inconscientemente, uma tendência de manutenção, pela manutenção, dos créditos apurados e tidos como devidos”<sup>77</sup>.

Atualmente surge no Brasil um pensamento voltado à mudança jurisprudencial no sentido de se considerar o crédito tributário definitivamente constituído ao final do processo administrativo fiscal. Tradicionalmente, o entendimento predominante era de que, constituído o crédito tributário através de efetivo lançamento por autoridade

---

paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com atribuição de julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial”.

CASTRO, Aldemário Araújo. *A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e cientificação do sujeito passivo*. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>75</sup> CASTRO, Aldemário Araújo, *A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e cientificação do sujeito passivo*. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>76</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 4 set. 2013.

<sup>77</sup> CASTRO, Aldemário Araújo. Op. cit.. Disponível em: <<http://www.aldemarioadv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

competente, não havia de se falar em prejuízo das mudanças oriundas de impugnação feita pelo contribuinte nos julgamentos advindo de processo administrativo fiscal<sup>78</sup>.

Esse pensamento baseava-se em conceitos abarcados pela teoria do ato administrativo e do próprio processo civil. Entretanto, há de se ressaltar que mesmo o ato administrativo, é passível de reformas tanto no âmbito administrativo, quanto o judicial, sendo efetivamente considerado pronto, quando não mais houver causas pendentes de eficácia<sup>79</sup>.

É importante dizer que mudanças na lei sempre acarretam alterações em outros dispositivos com ela relacionadas. Quanto à prescrição, prevista atualmente no art. 174 do Código Tributário Nacional<sup>80</sup>, essa é considerada a partir da data da constituição definitiva do crédito tributário. A nova proposta de mudanças instrumentais para cobrança do crédito tributário buscou uma maneira de não comprometer o prazo prescricional enquanto o processo do contribuinte estiver pendente de apreciação pelo órgão administrativo. Todavia, essas propostas não eram muito bem aceitas por grande parte de doutrinadores tributários. Depois de diversas discussões acerca do assunto, levados à mérito pelas Côrtes especiais do país, ficou decidido que o crédito tributário somente estará definitivamente constituído quando finalizado o processo administrativo fiscal. A nova decisão, chancelada pelo Supremo e o Superior Tribunal de Justiça, trouxe inegavelmente maior prestígio para o processo administrativo fiscal<sup>81</sup>.

A nova proposta de unificação dos processos fiscais no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF marca uma evolução no tratamento de contenciosos administrativos referentes à impugnação de créditos tributários. Ao CARF foi dada a competência de analisar, com mais qualidade e especialidade, as pendências

---

<sup>78</sup> CASTRO, Aldemário Araújo, A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e identificação do sujeito passivo. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>79</sup> CASTRO, Aldemário Araújo. A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e identificação do sujeito passivo. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>80</sup> BRASIL. *Código Tributário Nacional* de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 26 set. 2013.

<sup>81</sup> CASTRO, Aldemário Araújo, op. cit.. Acesso em: 28 mar. 2014.

entre Fisco e contribuintes, já que como se sabe, a análise desses processos na Justiça Federal é feita de maneira bem generalizada<sup>82</sup>.

Não se pode desconhecer que atuação do Judiciário, no que concerne a debates sobre importantes teses de natureza jurídica-tributária, é dotada de consistência e significância, todavia, quando se trata de resoluções de casos concretos referentes a atuações fiscais específicas ou créditos devidamente constituídos, existem muitas deficiências e dificuldades em lidar com essa matéria<sup>83</sup>.

O Projeto de Lei 5080/09 retoma discussões acerca de uma antiga ideia voltada à criação de um contencioso administrativo-tributário, no qual somente em casos singulares, as decisões seriam passíveis de análise por via judicial. Por outro lado, haveria a necessidade de uma garantia ou requisito especial (arrolamento de bens, direitos ou depósito parcial ou integral do crédito tributário a ser discutido) para que o processo pudesse ser investido judicialmente após findada a decisão no âmbito administrativo<sup>84</sup>.

É evidente que a concretização dessa nova proposta ensejaria o manejo de uma emenda à Constituição, além de uma minuciosa análise fática e concreta de uma suposta violação aos direitos e garantias fundamentais previstos nas cláusulas pétreas<sup>85</sup>.

## *2.6 Aspectos constitucionais e infraconstitucionais do projeto de Lei - A separação dos poderes diante da autonomia do executivo em execuções fazendárias.*

### 2.6.1 Processo Administrativo:

Durante muito tempo relacionou-se o termo processo, à atividade exclusivamente voltada para a prestação jurisdicional, ou seja, um instrumento utilizado pelo Poder

---

<sup>82</sup> CASTRO, Aldemário Araújo. A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e identificação do sujeito passivo. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>83</sup> Ibidem. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>84</sup> CASTRO, Aldemário Araújo. A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e identificação do sujeito passivo. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>85</sup> Ibidem. Acesso em: 28 de mar. 2014.

Judiciário.<sup>86</sup> Segundo CARNELUTTI, o termo processo judicial significava uma espécie de pleonasma<sup>87</sup>.

Diante de uma análise histórica, pode-se observar que o desenvolvimento deste raciocínio deveu-se ao fato de que os primeiros estudos sobre o processo e sua sistemática iniciaram-se com enfoque no processo judicial. Segundo Harger: “A preocupação inicial dos processualistas era com o estabelecimento da autonomia da disciplina e, por isso, o cerne dos estudos era predominantemente interno”. O foco primordial da pesquisa voltava-se à fixação dos institutos básicos da matéria. Durante essa época, o processo era visto predominantemente como um instrumento privatista, vinculado, em tese, a um conceito de direito subjetivo, o que criava uma barreira à amplitude do possível alcance da processualidade<sup>88</sup>.

Nos anos cinquenta surge um novo conceito de processo, o qual passa a abranger todas as funções Estatais. O processo passa a ser visto como um exercício amplo do Estado, e não mais como uma atividade exclusiva do Poder Judiciário<sup>89</sup>.

Vale ressaltar que em nenhum momento incita-se uma violação ao princípio da Separação dos Poderes, posto que, cada partição do Estado possui suas atividades exclusivas. A nova idéia busca, no entanto, desenvolver uma estrutura da teoria geral, na qual possa se estabelecer aspectos convergentes do sistema processual dentro do exercício Estatal<sup>90</sup>. Carlos Ari Sundfeld, em sua obra Fundamentos de Direito Público, defende que o processo deve ser considerado um *modo normal de agir do Estado Democrático de Direito*, ainda que possa ser realizado de várias maneiras<sup>91</sup>.

Para Odete Medauar, o processo expressa o aspecto dinâmico de um ômeno que se vai concretizando em muitos pontos no tempo, refletindo a passagem do poder em

---

<sup>86</sup> HARGER, Marcelo. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 43.

<sup>87</sup> CARNELUTTI, XAVIER, Alberto. *Do procedimento administrativo*. São Paulo: José Bushatsky. p. 08-09, 1976.

<sup>88</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 12-13, 1993.

<sup>89</sup> Idem, *Processo Administrativo - aspectos atuais*. São Paulo: Cultural Paulista, 1998. p. 11.

<sup>90</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 12-13, 1993.

<sup>91</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

atos ou decisões. Assim, o processo existe tanto no exercício da função jurisdicional, como na função legislativa e na função executiva<sup>92</sup>.

Villar y Romero, em meados da década de quarenta, afirma que já se tinha conhecimento do processo nas três funções do Estado<sup>93</sup>.

A função administrativa é bastante específica, posto isso, deverá seguir o mesmo procedimento que é feito quando se pretende delimitar o conceito de direito positivo em determinado país. Isso ocorre porque a função administrativa é a função que exerce maior influencia no regime político adotado pela Constituição de determinado país. Para exemplificar essa afirmação, pode-se mencionar aqueles países que adotam o sistema de “jurisdição dupla”, através do qual os litígios que envolvem a Administração Pública são resolvidos por órgãos da própria Administração e não por órgãos do Poder Judiciário. Já outros países, utilizam-se de um sistema em que todos os atos administrativos são passíveis de análise pelo Poder Judiciário<sup>94</sup>.

## 2.6.2 A análise dos institutos infraconstitucionais diante do projeto de lei

### 2.6.2.1 A cientificação das partes no processo civil.

A sistemática utilizada pelo direito brasileiro no que concerne à prática dos atos processuais é dotada de peculiaridades quando se diz respeito à cientificação das partes componentes de um litígio judicial. O procedimento no âmbito processual civil é dividido em várias etapas. No caso da citação, o legislador foi bem atencioso ao definir com muito rigor e cautela o procedimento da citação, isso porque a parte é a primeira a ser comunicada, sendo pré-requisito indispensável para que o ato seja validado, a ciência da parte pessoalmente<sup>95</sup>.

Ao observarmos o procedimento no âmbito das execuções fiscais, em que a finalidade é a busca pela efetivação do crédito tributário devido ao Estado, subsiste uma

---

<sup>92</sup> MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p 12-13, 1993.

<sup>93</sup> ROMERO, José Maria Villar y. *Derecho processual administrativo*. 2 ed, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.p. 7, 1948

<sup>94</sup> HARGER, Marcelo. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense p. 61, 2001.

<sup>95</sup> CASTRO, Aldemário Araújo. *A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e cientificação do sujeito passivo*. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

estrutura de atos diferentes daquela prevista pelo processo civil. Logo, a citação do devedor será considerada legalmente feita pelo correio e o prazo a contar, da data de sua entrega. É importante destacar, que diferentemente da citação aqui não é personalíssima, mas a intimação da penhora dos bens será pessoal, devendo o aviso de recepção conter a assinatura do próprio devedor<sup>96</sup>.

Art. 8º - O executado será citado para, no prazo de 5 (cinco) dias, pagar a dívida com os juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, ou garantir a execução (...)<sup>97</sup>.

O processo administrativo fiscal possui peculiaridades diferentes dos processos judiciais, porque envolve motivações de interesse precipuamente público, na perspectiva de arrecadar o crédito devido, restringindo as possibilidades de ações daqueles que pretendam descumprir suas obrigações utilizando-se de formalismos jurídicos para obstar seu dever concorrente de manutenção das despesas públicas<sup>98</sup>.

### 2.7 Análise comparativa entre o PL 5.080/09 e a Lei 6.830/80.

Lei 6.830/80	X	PL 5.080/09
A competência para julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública exclui a de qualquer outro juízo.		O novo rito prevê, na fase administrativa de notificação ao devedor da inscrição da dívida, a interrupção da prescrição, evitando o ajuizamento de execuções somente com a finalidade de obstar a consumação da prescrição, e propiciar aos órgãos fazendários o tempo para identificar o patrimônio do devedor.

<sup>96</sup> CASTRO, Aldemário Araújo. A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e identificação do sujeito passivo. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<sup>97</sup> BRASIL. Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2014.

<sup>98</sup> CASTRO, op. cit.. Acesso em: 28 mar. 2014.

<p>A petição inicial indicará apenas o juiz a quem é dirigida, o pedido e o requerimento para citação. (Art.6)</p>	<p>A petição inicial da execução fiscal deverá conter indicação dos bens a serem penhorados ou a possibilidade de penhora em caso de faturamento.</p>
<p>O despacho do juiz que deferir a inicial importará em ordem para penhora, arresto e avaliação dos bens penhorados e arrestados, conforme cada caso. (Art.7)</p>	<p>O despacho que deferir a inicial importará em ordem para convalidação da constrição preparatória em penhora ou arresto.</p>
<p>Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução. (Art. 16 §1)</p>	<p>Não será mais exigida a prévia garantia do juízo, como requisito indispensável à oposição da ação incidental.</p> <p>A concessão dos efeitos suspensivos aos embargos ficará condicionada a requisitos: relevância dos fundamentos e perigo de dano difícil ou incerta reparação. O intuito é evitar o ajuizamento de embargos meramente protelatórios que retardem a satisfação do crédito.</p>
	<p>O devedor poderá questionar a legitimidade da dívida também por ação autônoma.</p>

<p>O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados: I –do depósito; II- da juntada da prova da fiança bancária; III- da intimação da penhora.</p>	<p>Será dado ao devedor maior prazo para apresentação dos embargos, sendo de 90 dias a contar da notificação da inscrição em dívida ativa.</p>
<p>A exceção de pré-executividade permite que o executado demonstre, em juízo, a improcedência da execução sem sujeitar-se à constrição de seus bens.</p>	<p>Haverá a possibilidade de apresentar, no âmbito administrativo, impugnação de pré-executividade.</p>
<p>O executado será citado para, no prazo de cinco, dias pagar a dívida devidamente atualizada em juros e mora, ou garantir a execução, sob pena de penhora. ( Art. 8).</p>	<p>A constrição dos bens pela administração só poderá ocorrer após o executado deixar de apresentar garantia no prazo de 60 dias da respectiva notificação.</p>
	<p>O executado poderá requerer e obter do juízo federal liminar para suspender o curso da execução.</p>
<p>Os atos de constrição patrimonial e avaliação dos bens são feitos diretamente pelo Judiciário.</p>	<p>A Administração Tributária poderá realizar, diretamente, determinados atos de execução (constrição patrimonial e avaliação de bens ).</p>
<p>Não ocorrendo o pagamento, nem a garantia da execução, a penhora poderá recair em qualquer bem do executado,</p>	<p>A realização do ajuizamento da execução fiscal por parte da Fazenda Pública, somente poderá ocorrer, se</p>

exceto os declarados absolutamente impenhoráveis. (Art. 10)	houver efetiva constrição patrimonial.
	O projeto de lei prevê a criação e utilização de meios eletrônicos para a prática de atos de comunicação, constrição de bens e alienação.
A constrição dos bens somente pode ocorrer depois de sentença judicial.	A Fazenda Pública poderá constriuir, diretamente, valores depositados em contas bancárias.
	Será feita a concentração da defesa do contribuinte nos embargos, com a instituição de mecanismos de preclusão que buscam evitar a renovação de litígios já decididos em juízo.

Depreende-se da tabela acima que mudanças consideráveis serão feitas na maneira de tratar o contribuinte, a exemplo do aumento do prazo para apresentação de embargos e para garantir o juízo, bem como nos meios mais eficientes dados à Fazenda para arrecadar os débitos devidos.

É importante analisar as informações da tabela sob o enfoque do benefício mútuo, tanto para o contribuinte quanto para a Fazenda Nacional, pois arrecadar os tributos devidos é o maior objetivo, todavia, devem ser observadas as prerrogativas constitucionais garantidas ao contribuinte.



### Capítulo 3 Análise Crítica do Projeto de Lei 5.080/09

#### *3.1 Princípios Constitucionais Tributários:*

A proposta discutida adentrará não somente nas questões de fato e direito, mas também tangenciará princípios constitucionais e garantias fundamentais, os quais deverão versar sobre a ótica do devido processo legal no direito do contribuinte <sup>99</sup>.

##### 3.1.1 Praticidade Tributária

Trata a Praticidade Tributária, da realidade de um universo fático incidente sobre a esfera dos contribuintes, com o escopo de arrecadar os tributos de forma mais equilibrada e proporcional à realidade econômica de cada indivíduo, o que possibilita maior eficiência nas atividades de arrecadação do Estado <sup>100</sup>.

Tal Princípio diante da sua vigência e aplicabilidade fática aprimora a eficiência, celeridade e economia Estatal, resultando em processos mais efetivos, concernentes tanto às atividades da Administração de fiscalizar e cobrar os tributos, quanto no exercício do Poder legislativo ao criar uma legislação tributária mais justa e eficaz <sup>101</sup>.

A praticidade tributária tem o papel de fomentar e aprimorar as atividades outorgadas ao legislador, bem como daquele que executa a lei, além de possibilitar a quem julga instrumentos aptos a identificar a teleologia dos textos normativos <sup>102</sup>.

Misabel Derzi, em sua obra *Direito Tributário, Direito Penal e Tipo*, ao definir o princípio da praticidade o conceitua como sendo “todos os meios e técnicas utilizáveis

---

<sup>99</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. Execução fiscal administrativa e o devido processo legal. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia\\_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 set. 2013.

<sup>100</sup> MANEIRA, Eduardo. O princípio da praticidade no direito tributário. Revista Internacional de Direito Tributário. Associação Brasileira de Direito Tributário. v. 1, n. 2, Julho/dezembro de 2004.

<sup>101</sup> PINTO, Tiago Gomes de Carvalho. Princípio da praticidade tributária e suas implicações para a eficiência administrativa. Disponível em <<http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/article/download/5/4>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>102</sup> Ibidem. Acesso em: 16 out. 2013.

com o objetivo de tornar simples e viável a execução das leis”. Atribuindo ao princípio um caráter de economia e exequibilidade processual<sup>103</sup>.

A praticidade visa fazer com que o Direito reduza entraves burocráticos, ou seja, estabelece uma proximidade entre norma e realidade. No que se refere à praticidade tributária, essa se realiza através de meios de fiscalizar e arrecadar, os quais tornam possível a cobrança em grande escala de maneira menos onerosa e mais rápida<sup>104</sup>.

O princípio da praticidade é considerado como autônomo e tem a finalidade de garantir a aplicação da lei através de métodos que possibilitem efetivar o direito. É necessário que haja uma realidade fática praticável do tributo devido pelo contribuinte e a fiscalização do órgão competente, no caso, a Fazenda. O princípio da praticidade é em tese acessório do princípio da legalidade, pois para que seja exigível um dever, este deve ser possível de ser aplicado e exercido<sup>105</sup>.

Para Tiago Gomes de Carvalho Pinto, falar em praticidade é se remeter principalmente à justiça e à racionalidade como axiomas sociais incidentes tanto no poder executivo, quanto no legislativo e judiciário.

“A praticidade, assim, enquanto inserida na realidade dos fatos, a partir do momento que visa universalizar o campo de contribuintes, em prol de uma arrecadação mais equilibrada, proporcional e condizente com a real capacidade econômica, sem dúvida que se presta como indispensável pressuposto para a eficiência do Estado”<sup>106</sup>.

A existência de um Estado democrático e republicano comprometido com a efetivação dos direitos e garantias sociais abrangidos pela carta fundamental depende, consideravelmente, da eficiência no processo de arrecadação e execução dos orçamentos.

### 3.1.2 Eficiência

---

<sup>103</sup> DERZI, Mizabel de Abreu Machado. *Direito Tributário, Direito Penal e Tipo*. 2 ed. São Paulo: Editora: RT 2ª edição, 2007.

<sup>104</sup> MANEIRA, Eduardo. O Princípio da Praticidade no Direito Tributário. *Revista Internacional de Direito Tributário*. Associação Brasileira de Direito Tributário. Vol. 1, n. 2, Julho/dezembro de 2004.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> PINTO, Tiago Gomes de Carvalho. Princípio da praticidade tributária e suas implicações para a eficiência administrativa. Disponível em <<http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/article/download/5/4>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Nas palavras de Tarso Genro:

“Para que o Estado brasileiro tenha capacidade de fomentar a atividade econômica, ampliar suas políticas de inclusão social e distribuição de renda e, ainda, aprimorar os serviços públicos prestados à sociedade, será preciso aperfeiçoar o funcionamento da máquina pública com o objetivo de otimizar a arrecadação e a aplicação dos tributos pagos pelo conjunto da sociedade brasileira”<sup>107</sup>.

O princípio da eficiência deve ser visto sob a ótica de duas vertentes, sejam elas: a racionalização e a otimização dos instrumentos públicos, além da eficácia satisfatória do exercício da Administração Pública. Para que não haja conflitos constitucionais deve-se haver um consenso prático entre a praticidade disponível ao Estado e as garantias individuais atribuídas aos contribuintes<sup>108</sup>.

Heinrich Beisse, considerável magistrado da Corte Fiscal Alemã, defendia o critério teleológico para interpretar as leis tributárias e sua consideração econômica. Para Beisse, o sentido da lei é determinado essencialmente por seus fins, o que se dá pela captação dos fatos verdadeiros e atuantes, com nítido alcance de seus substratos econômicos<sup>109</sup>.

A análise da correlação entre o critério meio e finalístico é sem dúvidas, legal e plausível, posto que, somente diante deste nexos a praticidade entrará em conformidade com a ideia de eficiência. A praticidade é um critério de suma importância, posto que, atualmente além de se caracterizar como um exercício de competência e eficiência Estatal insere-se no campo da justiça social no que concerne a políticas fiscais<sup>110</sup>.

A concretização do princípio da praticidade confere maior eficiência à legislação em âmbito geral e no que se refere ao estudo em análise, a legislação tributária, a qual tem como seu primordial instrumento de arrecadação as receitas lançadas. Tal fato é o

---

<sup>107</sup> GENRO, Tarso. *Estudo sobre execuções fiscais no Brasil*. Disponível em <[http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes\\_fiscais.pdf](http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2014.

<sup>108</sup> CARVALHO, Nathalie de Paula. *Uma análise econômica dos direitos fundamentais dos contribuintes em face da necessidade de comprovação de regularidade fiscal*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp124005.pdf>>. Acesso em: 12 set.2014.

<sup>109</sup> BEISSE, Heinrich. *Estudos Tributários: estudos em homenagem a Rubens Gomes de Souza*, ed. Resenha Tributária, São Paulo, p. 41, 1974.

<sup>110</sup> PINTO, Tiago Gomes de Carvalho. *Princípio da praticidade tributária e suas implicações para a eficiência administrativa*. Disponível em <<http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/article/download/5/4>>. Acesso em: 16 out. 2013.

que move a economia e desenvolve a sociedade em face do teor teórico-prático do Estado democrático de Direito<sup>111</sup>.

O Princípio da Praticidade Tributária é o principal marco implícito de incidência sobre a eficiência do ato administrativo da execução fiscal, pois através desse visa-se uma concretização dos atos legislativos e executivos<sup>112</sup>.

É importante que seja estabelecido um nexu entre o princípio da praticidade tributária e o principal objetivo do Projeto de Lei 5080/09 sejam eles: dar mais eficácia, eficiência e celeridade aos processos fiscais hoje existentes.

Hoje, visando soluções mais rápidas das lides pendentes, os procedimentos utilizados para a arrecadação dos tributos devidos estão cada vez mais contaminados pelo vício do imediatismo e por decisões práticas de repercussão jurídica ampla. Como consequência pode acarretar violações a importantes garantias constitucionais, quando não devidamente delimitados e aplicados<sup>113</sup>.

A execução fiscal em tese de sua atividade adentra dois importantes princípios, que entre si, colidem de forma sistemática. O princípio da eficiência e o princípio da dignidade da pessoa humana, pois de um lado temos a execução como meio de satisfazer os interesses do exequente, da maneira mais efetiva possível, mas do outro lado o meio para satisfazer esse crédito deve ser da maneira menos gravosa para o executado, não podendo afetar sua dignidade humana<sup>114</sup>.

Diante do tamanho congestionamento dos processos, grande parte deles acaba por ser acometida pela prescrição intercorrente, resultando em excessivos volumes a serem acumulados nas prateleiras dos órgãos judiciários responsáveis pela área de execução fiscal. A pior consequência dessa paralisação processual é o surgimento de devedores

---

<sup>111</sup> PINTO, Tiago Gomes de Carvalho. *Princípio da praticidade tributária e suas implicações para a eficiência administrativa*. Disponível em <<http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/article/download/5/4>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>112</sup> PINTO, Tiago Gomes de Carvalho. *Princípio da praticidade tributária e suas implicações para a eficiência administrativa*. Disponível em <<http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/article/download/5/4>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>113</sup> MELARI, Márcia Regina Machado. OAB cria comissão para debater projetos de lei sobre execução fiscal. Disponível em <<http://direito-vivo.jusbrasil.com.br/noticias/2110986/oab-cria-comissao-para-debater-projetos-de-lei-sobre-execucao-fiscal>>. Acesso em: 25 maio 2014.

<sup>114</sup> GUERRA, Marcelo Lima, *Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: RT, 2003. p. 82-110.

que, ainda que aptos a quitar seus débitos, aproveitam-se da situação para se beneficiarem da ineficiência do judiciário, eximindo-se de suas obrigações<sup>115</sup>.

### *3.2 Controle judicial dos atos administrativos- vantagens do afastamento do judiciário.*

O projeto de lei em debate merece uma sistemática de profunda reflexão, mediante debates urgentes, não só no âmbito interno, mas com autoridades e órgãos envolvidos na melhoria do sistema tributário nacional, alcançando o adimplemento dos créditos públicos devidos sem, contudo, violar os direitos e garantias do contribuinte<sup>116</sup>.

A principal incidência de mérito desse novo método de execução está disposto no artigo 5º do projeto, o qual expõe que durante a fase administrativa, o devedor será informado e notificado de seu inadimplemento e da sua consequente inscrição em dívida ativa, a qual acarretará na interrupção da prescrição<sup>117</sup>.

Embora haja inúmeras contraposições ao projeto, principalmente no que se refere à violação das garantias constitucionais do contribuinte, foi feita uma análise institucional sobre a incidência e reais consequências do exercício do projeto de lei 5.080/09 que mostra que o processo na fase administrativa não retira do contribuinte a possibilidade de defesa em juízo, ao contrário, será ampliado o prazo para oferecimento de embargos e os meios de exercer o contraditório e a ampla defesa<sup>118</sup> abaixo transcritos:

---

<sup>115</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. Execução Fiscal Administrativa e o Devido Processo Legal. Disponível em:

<[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia\\_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 13 set. 2013.

<sup>116</sup> MELARÉ, Márcia Regina Machado. OAB cria comissão para debater projetos de lei sobre execução fiscal. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/19228/oab-cria-comissao-para-debater-projetos-de-lei-sobre-execucao-fiscal>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

<sup>117</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 5080/09. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E695B169C84C4CFD66AFC8E8459B53C0.proposicoesWeb2?codteor=648721&filename=PL+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E695B169C84C4CFD66AFC8E8459B53C0.proposicoesWeb2?codteor=648721&filename=PL+5080/2009)>. Acesso em: 12 nov. 2013.

<sup>118</sup> RIBEIRO, Luciana Potiguar. Execução Fiscal Administrativa e o Devido Processo Legal. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia\\_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 13 set. 2013.

“Pede-se vênia para transcrever trecho da Exposição de Motivos do anteprojeto em questão, no qual são destacados relevantes aspectos:

1. A desnecessidade de garantir o crédito para impugnar a execução no Judiciário;
2. Maior prazo para apresentação dos embargos (até noventa dias);
3. Possibilidade de apresentar, no âmbito administrativo, impugnação de pré-executividade;
4. A constrição de bens pela administração só ocorre após o executado deixar de apresentar garantia no prazo de noventa dias da respectiva notificação; e
5. Possibilidade de o executado requerer e obter do juízo federal liminar para suspender o curso da execução.”<sup>119</sup>

A proposta apresentada objetiva a criação de um procedimento de cobrança o qual permita a integração da fase administrativa de cobrança do crédito com a subsequente fase judicial, com o intuito de evitar a duplicidade de atos, ficando reservado ao Poder Judiciário apenas as demandas que sem solução em sede extrajudicial, tenham alguma base patrimonial para execução forçada<sup>120</sup>.

Em reportagem publicada, a Primeira Seção do STJ, julgou recurso especial em sede de recurso repetitivo, de questão relacionada ao artigo 20 da Lei 10.522/02, em que fora firmado entendimento de que tal artigo não incide sobre as execuções fiscais oferecidas por autarquias federais, mas somente repercute sobre os créditos da União devidamente inscritos em dívida ativa pela Fazenda Nacional<sup>121</sup>.

Segundo o mesmo entendimento, o TRF1 entendeu que o artigo 20 da referida lei também seria aplicável às autarquias federais. De acordo com o dispositivo:

“Art. 20. Serão arquivados, sem baixa na distribuição, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, os autos das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de

---

<sup>119</sup> BRASIL. Projeto de lei nº 5.080, de 2009. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2BE5E6C9BA6891720AAEDEB21FE08FE8.node1?codteor=652384&filename=Avulso+-PL+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BE5E6C9BA6891720AAEDEB21FE08FE8.node1?codteor=652384&filename=Avulso+-PL+5080/2009)>. Acesso em: 1º abr. 2014.

<sup>120</sup> MELARÉ, Márcia Regina Machado. OAB cria comissão para debater projetos de lei sobre execução fiscal. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/19228/oab-cria-comissao-para-debater-projetos-de-lei-sobre-execucao-fiscal>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

<sup>121</sup> PORTAL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Autarquias federais podem executar dívidas inferiores a R\$ 10 mil*. Disponível em <[http://stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.estilo=3&tmp.area=398&tmp.texto=112738](http://stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.estilo=3&tmp.area=398&tmp.texto=112738)>. Acesso em: 4 maio 2014.

valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (Redação dada pela Lei nº 11.033, de 2004)<sup>122</sup>.

O relator Ministro Og Fernandes no presente caso entendeu que autarquias e pessoas jurídicas de direito público, submetem-se ao regime jurídico especial e que as multas e taxas não pagas não são inscritas em dívida ativa da União, mas sim na autarquia, a qual fica responsável por cobrar a dívida através da Procuradoria- Geral Federal<sup>123</sup>.

### *3.3 Aspectos de Incompatibilidade do Projeto de Lei:*

Apesar da teleologia do projeto de lei 5080/09 mostra-se ensejador de uma grande melhoria na eficiência da União em arrecadar os créditos em sede de execução fiscal, muitas controvérsias foram geradas sobre sua incidência e amplitude, sendo tais discussões pertinentes de serem demonstradas com o escopo de gerar uma análise de pesos e contrapesos frente à pertinência da proposta.

No ano de 2010, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) criou uma comissão especial para tratar dos projetos de lei sobre execução fiscal em tramitação na Câmara dos Deputados, entre eles, projeto de lei 5080/09, principal objeto de análise do presente trabalho<sup>124</sup>.

Segundo a Comissão, a diminuição substancial da competência do juiz no processo de execução viola direitos personalíssimos previstos na Constituição, como o de garantia à proteção da propriedade, o que conforme entendimento leva o contribuinte a perder seu direito de defesa, retirando-lhe o “escudo protetor”: a Justiça<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> BRASIL. Malan, Pedro. *Lei 10.522/2002*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/leis/2002/lei10522.htm>>. Acesso em: 1º ago. 2014.

<sup>123</sup> PORTAL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Autarquias federais podem executar dívidas inferiores a R\$ 10 mil*. Disponível em <[http://stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.estilo=3&tmp.area=398&tmp.texto=112738](http://stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.estilo=3&tmp.area=398&tmp.texto=112738)>. Acesso em: 4 maio 2014.

<sup>124</sup> MELARÉ, Márcia Regina Machado. *OAB cria comissão para debater projetos de lei sobre execução fiscal*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/19228/oab-cria-comissao-para-debater-projetos-de-lei-sobre-execucao-fiscal>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

<sup>125</sup> MELARÉ, Márcia Regina Machado. *OAB cria comissão para debater projetos de lei sobre execução fiscal*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/19228/oab-cria-comissao-para-debater-projetos-de-lei-sobre-execucao-fiscal>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

A grande preocupação, exposta pela relatora da matéria: Márcia Machado Melaré encontra-se no fato da redução de competências judiciais, diante da criação do sistema de investigação patrimonial do Fisco, permitindo o acesso à integralidade de dados financeiros e patrimoniais do cidadão"<sup>126</sup>.

### 3.3.1 O devido processo legal substancial em confronto com o projeto de Lei (precedente americano)

O devido processo legal originou-se a partir da preocupação em impor limites ao poder real, em meados de 1215, através da outorga da Magna Carta inglesa. Durante esse período ainda não existiam os direitos fundamentais assim como conhecemos hoje, entretanto, muito já se dizia sobre “*meras tolerâncias*” do soberano, conforme afirma Martin Kriele<sup>127</sup>. Diante disso, podia-se perceber que o Rei era submetido ao parlamento, pois se acreditava que este era capaz de oferecer a proteção necessária aos direitos inerentes ao homem<sup>128</sup>.

Com o advento das expansões dos domínios ingleses na América do Norte, a ideia de que o Parlamento era uma garantia de proteção aos direitos humanos sofreu algumas alterações. Logo, os colonos norte americanos puderam então perceber que o legislador, por si só, não era capaz de proteger o homem nos seus aspectos fundamentais. Nasce a partir daí, o processo de constitucionalização dos direitos fundamentais do homem, o qual veio a desmembrar-se no *due process of Law*, inserido em emendas à Constituição dos Estados Unidos<sup>129</sup>.

Nos Estados Unidos, o *due process of Law* desenvolveu-se de maneira singular. A Corte Norte Americana desenvolveu um entendimento que não se limitava a examinar em um litígio questões meramente formais, mas também buscou-se adentrar o próprio conteúdo das normas<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> MELARÉ, Márcia Regina Machado. *OAB cria comissão para debater projetos de lei sobre execução fiscal*. Disponível em: < <http://www.oab.org.br/noticia/19228/oab-cria-comissao-para-debater-projetos-de-lei-sobre-execucao-fiscal>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

<sup>127</sup> KRIELE, Martin. *Introducción a la teoría Del Estado*. Buenos Aires: Depalma, p. 157, 1980.

<sup>128</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. *Devido Processo Legal*. Porto Alegre, RS, Sérgio A Fabris.p.17, 1991.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 18.

Através da constitucionalização dos direitos e garantias fundamentais, reconheceu-se também a força normativa de outros direitos e garantias implícitas, os quais passaram a ser relevantes em nosso ordenamento jurídico<sup>131</sup>.

A partir de então, começou-se a idealizar o *devido processo legal*, como um meio não só de constitucionalizar os direitos fundamentais, mas de concretizá-los através de mecanismos aptos a torná-los eficazes<sup>132</sup>.

A Constituição de 1988 é um marco histórico no ordenamento jurídico brasileiro, pois concretizou de forma explícita e inexorável a tutela dos direitos fundamentais em seu artigo 5º, inciso LIV<sup>133</sup>:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

“É, pois, um princípio que, como os demais, requer máxima efetividade, dentro das possibilidades reais e jurídicas existentes”<sup>134</sup>.

### 3.3.2 A juridicidade do projeto de lei e o devido processo legal

Ao analisar o conteúdo do disposto no inciso LIV, do artigo 5º da Constituição Federal, deve-se interpretá-lo não somente como um meio processual judicial no qual um juiz, dotado de garantias constitucionais, visa solucionar a composição de um litígio. A norma constitucional não traz limitação funcional. Ela é voltada a todo o Poder Público, incidindo tanto no Poder Judiciário, quanto no Poder Executivo e Legislativo, os quais podem limitar os direitos tutelados pelas cláusulas<sup>135</sup>.

Uma das principais preocupações dos colonos ingleses da América do Norte ao inserir o *devido processo legal* em suas Constituições estaduais e Constituição dos Estados Unidos, era submeter o Estado, detentor do poder, à todas as garantias desse

---

<sup>131</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. *Devido Processo Legal*. Porto Alegre, RS, Sérgio A Fabris. p.17, 1991.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p.18.

<sup>133</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

<sup>134</sup> ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

<sup>135</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. *Devido Processo Legal*. Porto Alegre,RS,Sérgio A Fabris. p. 215-216, 1991.

princípio, protegendo o cidadão de algum tipo de arbítrio. Segundo José Luis Muga Muñoz, essa cláusula atua como um “filtro” que procura evitar privações arbitrárias dos bens tutelados, por parte do legislados, e assim completa seu pensamento<sup>136</sup>:

“(…) hace las veces de principio de interdicción de la arbitrariedad legislativa en la elaboración de las normas jurídicas. Por tanto, y en opinión de algunos autores, la labor de juzgar se convirtió en una variante del poder legislativo”.

A Constituição Federal atualmente vigente, em seu artigo 37, dispôs sobre os princípios básicos que devem estar presentes na atuação administrativa: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Concomitantemente, em seu artigo 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LV, a Constituição assegura nos processos administrativos, a aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, o que nos leva entender que assim como o processo tem curso no exercício da atividade jurisdicional, a esfera administrativa também dispõe de um mecanismo voltado a registrar e controlar seus atos e a conduta de seus administrados<sup>137</sup>.

Embora com princípios previstos constitucionalmente, o processo administrativo não se encontra legalmente estabelecido no ordenamento jurídico. Com o intuito de regulamentar a matéria, o Poder Executivo elaborou o projeto de Lei n. 2.464/96, a fim de que o seu conteúdo ganhe abrangência a nível federal<sup>138</sup>.

Apesar das diretrizes constitucionais impostas pela recente ordem constitucional, a Administração detém ampla liberdade para realizar suas atividades, especialmente aquelas que interfiram na vida dos administrados: *poder de polícia e poder disciplinar*<sup>139</sup>.

O poder disciplinar foi o primeiro a sentir a necessidade de aplicação do devido processo legal, pois, a própria administração impôs penalidades quando há uma infração à lei, regulamento ou contrato, que possam afetar os bens tutelados pelo devido processo legal. Diante dessa necessidade, doutrina e jurisprudência começaram a exigir maior observância com relação às garantias constitucionais e processuais na área

---

<sup>136</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. Porto Alegre,RS,Sérgio A Fabris. p. 215-216, 1991.

<sup>137</sup> Ibidem, p. 216-217.

<sup>138</sup> Ibidem, p. 216-217.

<sup>139</sup> Ibidem, p. 216-217.

administrativa, fato que adquiriu maior importância depois da promulgação do Texto Constitucional de 1988, o qual dispõe no seu artigo 5, inciso LV:

“Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”<sup>140</sup>.

Ao dispor sobre a incidência do devido processo legal juntamente com o texto constitucional do artigo 5º, inciso LV, Hely Lopes Meirelles discorre sobre a capacidade de invalidação pelo Poder Judiciário, referentes àqueles processos disciplinares, os quais não observam tais dispositivos:

“O discricionarismo do poder disciplinar não vai ao ponto de permitir que o superior hierárquico puna arbitrariamente o subordinado. Deverá, em primeiro lugar, apurar a falta, pelos meios legais compatíveis com a gravidade da pena a ser imposta, dando-se oportunidade de defesa do acusado. Sem o atendimento desses dois requisitos a punição será arbitrária (e não discricionária), e, como tal, ilegítima e invalidável pelo Judiciário, por não seguir o devido processo legal- *due process of Law*- de prática universal nos procedimentos punitivos e acolhidos pela nossa Constituição (art. 5, LIV e LV) e pela nossa doutrina”<sup>141</sup>.

Paralelamente ao poder disciplinar, a Administração possui também o poder de polícia, o qual visa tornarem efetivas determinadas restrições individuais em prol da coletividade. Esse poder tem o escopo de permitir ao Estado-Administração coordenar e restringir a utilização de bens, atividades e direitos individuais<sup>142</sup>. Para que o administrador exerça plenamente as atividades a ele incumbidas, é necessário que detenha poderes de discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade. Esses poderes dão ao ente Público a faculdade de decidir e executar os bens com autonomia, sem a intervenção do Judiciário, quando se tratar de polícia administrativa<sup>143</sup>.

Além disso, a Administração Pública tem o poder de rever seus próprios atos, que podem ser feitos por revogação, motivos de conveniência, oportunidade ou anulação daqueles considerados ilegais. Isso ocorre porque o exercício desse poder

---

<sup>140</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. Porto Alegre,RS,Sérgio A Fabris. p. 215-216, 1991.

<sup>141</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, p. 110, 1994.

<sup>142</sup> Ibidem, p.115.

<sup>143</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Op. cit., p.218.

independe de qualquer procedimento no qual assegure à parte afetada suas garantias processuais<sup>144</sup>.

O entendimento do STF vai de encontro a esse entendimento e encontra-se sumulados nos enunciados a seguir:

“316 - A administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos.

473, 1ª parte - A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvados em todos os casos, a apreciação judicial”<sup>145</sup>.

É preciso ressaltar, entretanto, que esse poder não possui soberania plena. O administrador deve limitar-se a ponderar os interesses da comunidade com devida cautela e atenção aos direitos fundamentais do cidadão. Assim, quando o indivíduo se sentir lesionado, terá o direito de acesso à Justiça a fim de que se possa corrigir a violação legal cometida pelo órgão administrativo<sup>146</sup>.

A atividade estatal, ao restringir os direitos fundamentais do cidadão, deve atuar de maneira a não violar o núcleo essencial do direito tutelado, efetuando essa restrição com enfoque no devido processo legal e nos preceitos de proporcionalidade e razoabilidade<sup>147</sup>.

Contudo, deve-se garantir ao administrado um procedimento que vise diminuir o risco de decisões que possam ir além do limite legal, evitando assim o congestionamento do Judiciário com questões que poderiam ser resolvidas na órbita administrativa<sup>148</sup>.

Sobre a intervenção dos bens mediante interesse público, Maria Rosynete escreve:

---

<sup>144</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. Porto Alegre, RS, Sérgio A Fabris. p. 221-222, 1991.

<sup>145</sup> THIEBAUT, Maria Ivonete Bezerra de Sá. Fomalização de processos e procedimentos administrativos na administração pública estadual. Disponível em <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uz4\\_Mz4av3wJ:www.serra.es.gov.br/download/10023+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uz4_Mz4av3wJ:www.serra.es.gov.br/download/10023+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk)>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>146</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. Porto Alegre, RS: Sérgio A Fabris, p. 221-222, 1991.

<sup>147</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. Porto Alegre, RS: Sérgio A Fabris, p. 218, 1991.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 219.

“Assim, nas situações em que o interesse público exigir o exercício do devido processo legal procedimental, poder-se-á dar após a interferência provisória nos bens tutelados pela cláusula, oportunidade em que promoverá a devida comunicação ao interessado, assegurada a oportunidade de oferecer provas, confutá-las, culminando com uma decisão imparcial, baseada nas provas coligidas. Só então, o poder público estará autorizado a intervir, em caráter definitivo, na esfera individual do administrado”<sup>149</sup>.

O *due processo of Law*, materializado nas 4, 5, 6,7 e 14 emendas à Constituição dos Estados Unidos, versam sobre direitos contra abusos da autoridade Estatal. Encontram fundamento na tradição jurídica democrática e garantem a participação da população, que busca garantir seus direitos com um julgamento justo, possibilitando àqueles indivíduos que estão sob o risco de perderem algum direito ou a liberdade, não sofrerem tais restrições sem que possam exercer suas prerrogativas garantidas pelo devido processo legal. Ou seja, cada indivíduo possui o direito de ter seu processo analisado com as prerrogativas inerentes a esse, sendo julgado por um tribunal de jurados composto por membros de sua sociedade<sup>150</sup>.

Desse modo, o processo é um instrumento através do qual a pessoa tem a possibilidade de vir em juízo alegar inocência frente às acusações impostas a ela, sendo o julgamento, um direito que o acusado evoca para si em determinado momento<sup>151</sup>.

Podemos, portanto, afirmar que o *due processo f Law*, na tradição jurídica dos Estados Unidos, é um instrumento que concretiza em si o direito de defesa do cidadão<sup>152</sup>.

Segundo a Constituição Federal, art. 5º inciso LIV, LV tanto nos processos judiciais quanto nos administrativos é dado ao indivíduo os meios de defesa a ele assegurados legalmente.

Ora, pois, torna-se claro que o poder judiciário não detém o monopólio das execuções fiscais, podendo os órgãos administrativos tramitarem esses processos, desde que sejam assegurados aos executados seus direitos e garantias constitucionais

---

<sup>149</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. Porto Alegre, RS: Sérgio A Fabris, p. 224, 1991.

<sup>150</sup> FERREIRA, Marco Aurélio Gonçalves. O Devido Processo Legal: Um estudo comparado. Editora Lúmen Juris. Rio de Janeiro, 2004.

<sup>151</sup> Ibidem.

<sup>152</sup> Ibidem.

plenamente exercidos, inclusive quando se quiser recorrer judicialmente nos casos em que houver lesão ao direito pleiteado<sup>153</sup>.

“O processo administrativo é um tema que ganhou maior relevância na última década. Atualmente, reconhece-se que em um Estado de Direito os meios são tão importantes quanto os fins. Isso significa dizer que não basta que a Administração Pública procure atender os interesses coletivos. Deve alcançá-lo mediante meios estabelecidos para tanto”<sup>154</sup>.

Podemos citar como origem do processo legal o artigo 39 da Magna Carta de 1215<sup>155</sup>. Desde então, esse princípio veio se destacando e tornando-se cada vez mais importante, tanto que passou a ser previsto no art.8º da Declaração Universal dos direitos Humanos.<sup>156</sup> Diante da sua grande importância, passou o legislador a incluí-lo no rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal.

De início, o princípio do Devido Processo Legal abrangia apenas o Direito Processual Penal, objetivando garantir a defesa do acusado<sup>157</sup>. Tempos depois passou a abarcar também o Processo Civil. Apenas recentemente, esse princípio passou a ser considerado uma garantia aplicável também ao Processo Administrativo<sup>158</sup>.

Seu embasamento encontra-se inserido no rol artigo 5º da Constituição Federal, incisos LIV e LV, os quais quando combinados, moldam a estrutura do Devido Processo Legal. Segundo Marcelo Harger, o devido processo legal encontra-se dividido em duas fases. A primeira delas foi redigida de modo genérico, pois afirma que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.<sup>159</sup>

---

<sup>153</sup> PIRES, Luís Henrique da Costa. O projeto da nova lei de execuções fiscais e a execução administrativa. Revista do Advogado, São Paulo, n. 94, p. 86, nov./2007.

<sup>154</sup> HARGER, Marcelo. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, p. 150, 2001.

<sup>155</sup> MEDAUAR, Odete. A processualidade no Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 79-80, 1993.

<sup>156</sup> DELGADO, José Augusto. A supremacia dos princípios nas garantias processuais do cidadão. Rio de Janeiro: Forense, p 319-338, 2005.

<sup>157</sup> MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. São Paulo: Revista dos Tribunais p. 192-193, 1996.

<sup>158</sup> HARGER Odete, op. cit., p. 147.

<sup>159</sup> Ibidem, p. 147.

Por não haver uma restrição objetiva da incidência no princípio, é inegável que este possa ser abrangido também pelo processo administrativo<sup>160</sup>.

Já na segunda fase, Harger afirma haver uma delimitação mínima o conteúdo referente às garantias decorrentes do princípio, quando em seu teor, a lei dispõe que *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*<sup>161</sup>.

Diante do exposto, é possível perceber a inegabilidade da presença do *due process of Law* ao Direito Administrativo. Embora já inserido no ordenamento, o princípio precisa ser mais bem delimitado, pois, ainda possui caráter amplo e abstrato, principalmente quando inserido na seara processual administrativa<sup>162</sup>.

É importante ressaltar que devido à sua amplitude conceitual, há uma tendência a englobar todos os processos no devido processo legal. Entretanto, nem todo processo encontra-se inserido nesse princípio, somente aqueles que contiverem uma abordagem inserida no campo das garantias<sup>163</sup>. Diante disso, é possível vislumbrar dois importantes aspectos do devido processo legal: o primeiro decorre da objetivação do indivíduo diante da aplicação do poder estatal; O segundo aspecto caracteriza-se pelo direito do cidadão de provocar o Estado, ao ver violada uma garantia sua<sup>164</sup>.

Carlos Ari Sundfeld assim deduz: “Essas primeiras considerações já deixam transparecer que o devido processo legal consiste em uma garantia ativa e passiva do cidadão”.

Inicialmente, essa garantia atuava somente em relação a um aspecto formal.<sup>165</sup> Entendia-se que o respeito ao procedimento estabelecido seria suficiente para satisfazer

---

<sup>160</sup> HARGER, Marcelo. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, p. 147, 2001.

<sup>161</sup> HARGER, Marcelo. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, p. 148, 2001.

<sup>162</sup> Ibidem, p. 148-149.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 148-149.

<sup>164</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito. 3 ed. São Paulo: Malheiros, p. 161, 1997.

<sup>165</sup> HARGER, Marcelo. Op. cit., p. 149.

devido processo legal. Vale dizer, o significado era equivalente ao princípio da legalidade<sup>166</sup>.

Ao seu analisar a amplitude do princípio, é possível afirmar que sua interpretação deverá ser feita consoante o texto constitucional, com observância aos princípios e garantias fundamentais<sup>167</sup>.

Conclui-se, portanto, que o devido processo legal é composto por duplo significado, ambos adotados pela Constituição Federal atualmente vigente, o que o faz como principal princípio de Direito Processual<sup>168</sup>.

Lúcia Vale Figueiredo, que faz uma análise do devido processo legal no âmbito da magnitude constitucional:

“Acho muito importante lembrar, por isso fiz esse passeio brevíssimo pela origem do devido processo legal, que se a Emenda n° 14 americana introduziu o devido processo legal no seu sentido material, *equal protection of law*, não me parece possível, nem plausível, que a Constituição de 88 tivesse albergado o devido processo legal apenas no seu sentido formal e não como vinha sendo entendido quando esta veio à luz, quando foi promulgada. Portanto, não tenho dúvida: a Constituição de 88 pretendeu efetivamente que o devido processo legal tivesse conteúdo substancial e não apenas formal”<sup>169</sup>.

Segundo Napoleão Nunes Maia Filho:

“... trata-se o devido processo legal de um instituto oriundo de sistema jurídico desapegado de *formalismos legalistas* (o sistema inglês): a sua utilização por aqueles sistemas em que a expressão lei formal tende a ser adotada como regra e medida não se perfaz sem que se englobe sua conceitualidade, por meio de reduções aplicadas à sua amplitude, complementando-se em importantes adaptações.”<sup>170</sup>

---

<sup>166</sup> “O que é devido processo legal apenas com caráter formal? O devido processo legal no seu caráter formal, no seu aspecto formal, é cumprimento de lei, quer dizer, tem o administrativo o direito de a lei ser cumprida da maneira como está escrita; é a submissão da administração ao Princípio da Legalidade”. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, n°5, ano XI, mai, p. 264, 1995.

<sup>167</sup> HARGER, Marcelo. Op. cit., p. 149.

<sup>168</sup> Ibidem, p 150.

<sup>169</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Processo disciplinar e sindicância*. Boletim de Direito Administrativo (recurso eletrônico), São Paulo, v. 20, n 2, fev. 2004. Disponível em: <[http://dspace.xmlui/bitstream/item/8802/geicIC\\_FRM\\_0000\\_pdf.pdf?sequence=1](http://dspace.xmlui/bitstream/item/8802/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 5 maio 2014.

<sup>170</sup> MAIA, Napoleão Nunes. *As normas escritas e os princípios jurídicos – O dilema da justiça nas decisões judiciais*. 2ª ed., Fortaleza: IMPRECE, p. 187-204, 2009.

O devido processo legal possui uma realidade notoriamente indispensável quando se trata do desenvolvimento das atividades mais comuns da Administração Pública, sendo muitas vezes utilizado para dar uma fundamentação jurídica mais embasada quando se diz respeito a atos e procedimentos administrativos gerais ou jurisdicionais cercados de singularidades<sup>171</sup>.

A crítica ao instituto do devido processo legal advém principalmente daquelas correntes que defendem a celeridade processual e de suas decisões finais, sendo, nas palavras de Napoleão:

“(...) acusado de ser um elemento de retardamento da marcha dos procedimentos tanto da Administração Pública como também do Poder Judiciário, marcha essa que se quer seja sempre mais veloz, porém sem prejuízo da segurança”<sup>172</sup>.

De fato, ao adentrar o conteúdo do devido processo legal, pode-se perceber, sem dúvidas, que o instituto se trata de um instrumento de frenagem aos atos impulsivos praticados pelos agentes atuantes no Poder Público, que muitas vezes exercem suas atividades alheio à eficiência e às exigências formais das ações que a eles compete realizar<sup>173</sup>.

Pelo seu desconhecimento e pelo vácuo doutrinário que esse instituto apresenta, é de suma importância que seja feita uma análise aprofundada da sua amplitude e difusão em meio social e jurídico, pois sua observância acarretará em melhores desempenhos jurídicos, uma maior seguridade de direitos e garantias, que contribuirão para uma melhor harmonia social<sup>174</sup>.

A necessidade urgente e indiscutível da compreensão sobre o estudo do devido processo legal traduz-se na própria incidência desse princípio: as garantias constitucionais do indivíduo na estruturação concretizadora do Estado de Direito atual<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> MAIA, Napoleão Nunes. *As normas escritas e os princípios jurídicos – O dilema da justiça nas decisões judiciais*. 2ª ed., Fortaleza: IMPRECE, p. 187-204, 2009.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 187-204.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 187-204.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 187-204.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 187-204.

O Direito Constitucional Americano e da Jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos contribuíram para moldar definitivamente o instituto do Devido Processo Legal como hoje é doutrinariamente conhecido<sup>176</sup>. A expansão difusora do instituto do devido processo legal deu-se principalmente quando da evolução do Direito Constitucional Americano, após incluso no texto da Constituição, por meio de emendas e na própria jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, sendo inserida a partir de então, nas demais legislações de outras nações, que utilizaram desse método para se inspirarem sobretudo em seus sistemas presidenciais e de organização federativa<sup>177</sup>.

O Direito Constitucional Americano, nas palavras do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, é a fonte que mais se aproxima da expansão da garantia do *due process of Law*, implantado nos sistemas jurídicos dos países do Ocidente<sup>178</sup>.

Ressalta o professor NELSON SALDANHA que a aplicação da garantia do devido processo legal encontra espaço natural no Estado de Direito, compreendido este como sendo aquele tipo de Estado em que o limite e o fundamento da ação estatal se encontram na ordem jurídica e, essencialmente, na base desta, a Constituição<sup>179</sup>.

Nas palavras do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho:

“Não seria desvalioso assinalar, ainda, que o encomiado sistema de liberdade e garantias somente adquire consistência e efetividade, no plano dos direitos subjetivos, quando a estrutura estatal é dotada de um Poder Judiciário independente, desjulgido da Administração e do Congresso, obediente apenas ao direito posto na Constituição e nas normas inferiores, desde que válidas em face dela.<sup>180</sup>

A estrutura do Estado de Direito permite o desenvolvimento dos princípios que visam regular objetivamente as atividades exercidas pelos agentes públicos, intimamente ligados ao conceito de legalidade. O devido processo legal desde seus primórdios históricos até os dias atuais encontra sua referência essencial voltada à

---

<sup>176</sup> MAIA, Napoleão Nunes. *As normas escritas e os princípios jurídicos – O dilema da justiça nas decisões judiciais*. 2ª ed., Fortaleza: IMPRECE, p. 187-204, 2009.

<sup>177</sup> Ibidem, p. 187-204

<sup>178</sup> Ibidem, p. 187-204.

<sup>179</sup> SALDANHA, Nelson. *Formação da Teoria Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 1983, p.18.

<sup>180</sup> MAIA, Napoleão Nunes. Op. cit., p. 187-204.

garantias processuais, mas que constantemente tem buscado se aprimorar em seus aspectos materiais com a finalidade de atender às modernizações da sociedade<sup>181</sup>.

A hierarquia escalonar do ordenamento jurídico no qual em seu topo encontra-se a Constituição e abaixo seguem todas as demais normas infraconstitucionais, por se tratarem ordenamentos positivados, acabam por limitar os ditames das regras legais dos institutos do Direito Público e inclusive do Devido Processo Legal, comprometendo suas amplitudes e aniquilando sua semântica, o que acaba por equipará-los a demais ordenamentos meramente formais<sup>182</sup>.

Embora haja uma corrente reducionista nos ditames legais de instrumentalização do Poder Público, o princípio da separação dos poderes indica que esses sistemas representativos não se submetem um ao outro. O risco de atribuir a competência de definir o significado da norma ao juiz e não ao legislador, fora isto pela opinião do Professor Norberto Bobbio, como uma ameaça à isonomia:

“A liberdade do Juiz de pôr normas extraindo-as do seu próprio senso da equidade ou da via social pode dar lugar a arbitrariedades nos confrontos entre os cidadãos, enquanto que o legislador, pondo normas iguais para todos, representa um impedimento para a arbitrariedade do Poder Judiciário”<sup>183</sup>.

No campo do direito Administrativo, o confronto com o formalismo normativo depara-se com a reivindicação da ampliação da competência discricionária, dando ao agente administrador maior liberdade para decidir o que melhor convier aos interesses da Administração<sup>184</sup>.

Para que se possa compreender a dimensão do devido processo legal, deve-se analisar atentamente, no plano concreto, os aspectos intrínsecos deste instituto, não se limitando meramente aos aspectos formais, nas palavras do Ministro Félix Frankfurter, da Suprema Corte dos Estados Unidos:

“O due process of Law não pode ser aprisionado dentro dos traçoeiros lindes de uma fórmula; due process of law não é um instrumento mecânico. Não é um padrão. É um processo. É um delicado processo de adaptação que inevitavelmente envolve o

---

<sup>181</sup> MAIA, Napoleão Nunes.. *As normas escritas e os princípios jurídicos* – O dilema da justiça nas decisões judiciais. 2ª ed., Fortaleza: IMPRECE, p. 187-204, 2009.

<sup>182</sup> Ibidem, p. 187-204.

<sup>183</sup> BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*. São Paulo. Ícone, 1995, p.38.

<sup>184</sup> MAIA, Napoleão Nunes. Op. cit., p. 187-204.

exercício do julgamento por aqueles a quem a Constituição confiou o desdobramento desse processo”.<sup>185</sup>

### 3.3.3 Controle Judicial da Atividade Administrativa

A atuação da Administração Pública restringe-se ao que a lei prevê, ou seja, sua atuação encontra-se fixadamente limitada pela lei, subordinando-se os seus atos aos princípios constitucionais e de legalidade, pois as normas que disciplinam a atividade administrativa são imperativas<sup>186</sup>. A Administração Pública tem o dever principal de cumprir apenas aquilo que advém da vontade do povo e esteja contido em lei. Todos os seus órgãos públicos estão subordinados aos enunciados legais e suas atividades devem ser exercidas em conformidade com as normas jurídicas<sup>187</sup>.

Durante muito tempo a posição que prevaleceu foi a de que o Judiciário não tinha competência para apreciar atos discricionários praticados pelos administradores. Segundo Carneiro: “constituía um verdadeiro dogma a proibição de ser revisto judicialmente o critério de escolha do administrador público ao definir a providência adequada ao atendimento da finalidade legal”<sup>188</sup>.

Esse entendimento era abarcado pela maioria dos doutrinadores e magistrados, o que fez com que o poder discricionário se tornasse inexorável e intangível. Diante disso, o Estado-juiz não poderia adentrar a atividade administrativa discricionária, pois estaria aponderando-se astuciosamente da competência outorgada ao Estado- administrador além de violar o princípio democrático da separação dos poderes<sup>189</sup>.

Em verdade, a discricionariedade é um ato privativo da Administração Pública, não cabendo ao Poder Judiciário a substituição do critério valorativo da autoridade administrativa, com o intuito de modificar as decisões já revestidas de conveniência e oportunidade<sup>190</sup>.

---

<sup>185</sup> FRANKFURTHER apud MAIA, Napoleão Nunes. *As normas escritas e os princípios jurídicos – O dilema da justiça nas decisões judiciais*. 2ª ed., Fortaleza: IMPRECE, p. 187-204, 2009.

<sup>186</sup> RAÓ, Vicente. *Ato Jurídico*. São Paulo: Saraiva, p. 80-81, 1981.

<sup>187</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo/ Leonardo José Carneiro da Cunha*. 6ª. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 516.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 516.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 516.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 516.

Depois de feita esta afirmação, é importante salientar, contudo, que apesar dessa autonomia dada ao poder discricionário, não se é admitida uma autonomia absoluta, que transponha os limites demarcados para sua atuação. A partir do momento em que esses limites são ultrapassados, incidirá o critério da ilegalidade, tornando-se obrigatória a correção imediata ou nulidade absoluta do ato pelo crivo do Poder Judiciário<sup>191</sup>.

DI PIETRO: “a rigor, pode-se dizer que com relação ao ato discricionário, o Judiciário pode apreciar os aspectos da legalidade e verificar se a Administração não ultrapassou os limites da discricionariedade; neste caso, pode o Judiciário invalidar o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade”<sup>192</sup>.

CARNEIRO: “É bem de ver que, uma vez desbordados todos os limites já enunciados que são impostos ao poder discricionário, se possibilita o controle judicial da atuação administrativa com vistas a corrigi-la, adequando-se aos moldes das linhas que para ela foram tracejadas”<sup>193</sup>.

Quando for praticado ato incidente no poder discricionário, que por ventura não atenda primordialmente ao interesse público pré-estabelecido no ordenamento, deverá incidir a provocação do Poder Judiciário, a fim de anular o ato, tornando ineficaz o arbítrio subjacente à atividade do agente público competente. Diante dessa situação, haverá configurado o desvio de poder, o que não impedirá a admissibilidade do controle por parte do Judiciário<sup>194</sup>.

Para que seja avaliado o ato administrativo, o Judiciário deverá analisar os pressupostos relativos ao fato e as provas de sua ocorrência. O exame judicial permitirá uma avaliação acerca da veracidade dos motivos indicados pelo administrador com relação ao ato administrativo<sup>195</sup>.

A atividade administrativa, quando exercida, reveste-se da interpretação da jurídica. Hoje, essa atividade restringe-se à mera aplicação da própria norma, sendo o Judiciário responsável por fiscalizar se houve a correta ou indevida aplicação da lei. Caso a situação for relacionada somente a preceitos valorativos, cuja semântica dependa

---

<sup>191</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo/ Leonardo José Carneiro da Cunha*. 6ª. ed. São Paulo: Dialética, p. 516, 2008.

<sup>192</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, p. 181, 2003..

<sup>193</sup> Ibidem, p. 156.

<sup>194</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 156.

<sup>195</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Op. cit., p. 516.

somente da análise subjetiva do administrador público, será dispensada o controle por parte do Judiciário, a não ser quando tangenciar a competência e a finalidade da forma<sup>196</sup>.

Ao longo dessa análise, pode-se perceber que a atividade discricionária molda-se em torno de possíveis atividades que buscam atender o princípio da legalidade, ou seja, é papel da Administração Pública optar pela melhor oportunidade que atenda ao princípio da finalidade pública com a maior eficiência possível. Nesse caso, o Judiciário não pode impor sua decisão alegando ilegitimidade do ato discricionário<sup>197</sup>.

Ainda que a atividade administrativa detenha prerrogativas de autonomia para atuar em determinadas situações, essa autonomia deverá ser instruída pelo princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Luciano Ferreira Leite assinala:

“O controle amplo, compreendendo atos decorrentes de atividade discricionária, não significa que possa o Judiciário, nas hipóteses referidas, modificar os critérios subjetivos que nortearam esses atos, operando uma substituição à vontade administrativa, através de eleição de outros critérios. Tal procedimento acarretaria irremissível violação ao princípio constitucional da tripartição dos poderes. O que cabe ao Judiciário verificar em sua atividade de controle dos atos administrativos baseados na discricionariedade dos agentes é se a escolha levada a efeito pela Administração se manteve nos lindes do razoável, não transbordando os limites a que está sujeita pelo ordenamento jurídico positivo”<sup>198</sup>.

Conclui-se com essa análise, que é manifestamente inegável que o controle judicial da atividade administrativa está sendo ampliado embora, sem invadir a competência da discricionariedade dos atos administrativos pelos órgãos jurisdicionais. Ao se delimitar a área de atuação da atividade discricionária, sem adentrar nos méritos da interpretação normativa, busca-se evitar abusos por parte da Administração Pública, corrigindo aqueles atos que ainda que revestidos de legalidade, não passem de verdadeiros atos arbitrários<sup>199</sup>.

No presente estudo fizemos uma análise do conteúdo de um projeto de lei que adentra o campo do direito Administrativo, buscando compatibilizá-lo com o conteúdo

---

<sup>196</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 517.

<sup>197</sup> Ibidem, p. 517.

<sup>198</sup> LEITE, Luciano Ferreira. Discricionariedade Administrativa e Controle Judicial. São Paulo: RT, 1981.p 74.

<sup>199</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A Fazenda Pública em Juízo/Leonardo José Carneiro da Cunha. 6ª. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

principiológico constitucional. A ampliação da competência imputada ao agente administrador deve ser observada sob a ótica da dimensão do devido processo legal, fazendo-se uma análise tangencial entre os institutos, pois o devido processo legal não se trata de um padrão imutável, mas deve ser inserido dentro de um plano concreto não limitado somente a aspectos formais.

A hierarquia instituída no ordenamento jurídico composta primeiramente pela Carta Magna, seguida das demais normas infraconstitucionais não devem se limitar meramente aos aspectos formais norteadores de regramentos normativos, mas acima de tudo, devem abarcar as necessidades de uma sociedade em constante mutação.

## CONCLUSÃO

Diante da atual problemática dos congestionamentos processuais, ineficiência e morosidade que abarcam as varas de execuções fiscais e os tribunais, vislumbra-se necessária a reestruturação e reformulação do atual modelo sistemático de cobrança de dívidas públicas, dando à Administração pública competência para praticar atos que, embora não privativos do Judiciário, atualmente são restritos a esse Poder.

A ideia de uma execução fiscal extrajudicial no âmbito administrativo visa conceder aos entes fazendários a prática de certos atos executivos. Essa temática pretende atingir a máxima eficiência de adimplemento dos créditos, sem, contudo, violar preceitos e garantias constitucionais dos contribuintes.

Na busca pela praticidade e eficiência na cobrança fiscal, o anteprojeto atenta-se à necessidade da efetiva solução do litígio, todavia, sem olvidar dos preceitos constitucionais garantidores do devido processo legal e da proteção aos demais direitos dos executados.

A proposta incumbirá aos próprios órgãos fazendários arrecadarem os tributos, seja por via direta ou penhora, quando se fizer necessário. Afastando o judiciário nos casos em que não houver lides e tutelas jurisdicionais a serem concedidas ao executado.

O valor da dívida pública é alto, e o estoque de processos executivos fiscais nos órgãos públicos não para de crescer. Frente a isso, vê-se a necessidade urgente de modificações no atual modelo de execuções fiscais, pois a incidência dessa problemática não é somente sobre os órgãos de cobrança, mas sobre toda a sociedade, que paga uma altíssima carga tributária em detrimento do não adimplemento dos tributos devidos.

## PROJETO DE LEI

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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## CAPÍTULO I

## DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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

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

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

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

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

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

§ 4º A dívida ativa da União será apurada e inscrita pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a das autarquias e fundações públicas federais será apurada e inscrita

pela Procuradoria-Geral Federal, e a do Banco Central do Brasil será apurada e inscrita pela Procuradoria-Geral própria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir Sistema Nacional de Informações

Patrimoniais dos Contribuintes - SNIPC, administrado pelo Ministério da Fazenda, inclusive com base nas informações gerenciadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, organizando o acesso eletrônico às bases de informação patrimonial de contribuintes, contemplando informações sobre o patrimônio, os rendimentos e os endereços, entre outras.

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO II

### DO PROCESSO DE EXECUÇÃO

#### Seção I

##### Dos Atos Preparatórios

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

I - efetuar o pagamento, acrescido dos encargos incidentes;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Da Legitimidade Passiva

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

I - o devedor;

II - o fiador;

III - o espólio;

IV - a massa;

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

VI - os sucessores a qualquer título.

### Seção III

#### Da Construção Preparatória, da Penhora e da Avaliação

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

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

II - a intimação da construção preparatória ao devedor; e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - a constrição recair sobre bem impenhorável; e

II - houver evidente excesso de garantia.

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

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

I - citação;

II - convolação da constrição preparatória em penhora ou arresto;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Seção IV

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

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

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

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

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

Art. 21. Esgotadas todas as possibilidades de penhora de bens e frustrada, em qualquer tempo, a garantia do débito, o juiz poderá determinar a baixa da execução

fiscal para novas diligências administrativas, remetendo os autos ao órgão de representação judicial da Fazenda Pública competente.

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

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

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

### CAPÍTULO III

#### DO ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO

##### Seção I

##### Da Impugnação aos Atos de Execução

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

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

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

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

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

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

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

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

## Seção II

### Dos Embargos à Execução

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

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

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

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

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

I - relativas a direito superveniente;

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

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

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

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

§ 1º A Fazenda Pública poderá requerer ao juízo que houver determinado a intimação para impugnar os embargos de devedor a suspensão do prazo para impugnação, para averiguação das alegações de fato articuladas pelo embargante, tais como o pagamento e a compensação anteriores à inscrição em dívida ativa, podendo tornar sem efeito todos os atos de execução até então praticados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Seção III

#### Das Ações Autônomas

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

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

§ 2º A propositura de qualquer ação relativa ao débito inscrito na dívida ativa não inibe a Fazenda Pública de promover-lhe execução, todavia, se relevantes os fundamentos e diante de manifesto risco de dano de difícil ou incerta reparação, ficará

suspensa a execução, mediante garantia consistente em depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro-garantia.

#### CAPÍTULO IV

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 34. As pessoas jurídicas, enquanto estiverem com débito para com a Fazenda Pública inscrito em dívida ativa, não garantido por dinheiro, fiança bancária ou seguro-garantia, não poderão distribuir quaisquer bonificações a seus acionistas ou dar ou

atribuir participação de dividendos, juros sobre o capital próprio, bonificações e assemelhados a seus sócios, diretores, gerentes, mandatários e demais membros de órgãos dirigentes, fiscais ou consultivos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 40. Ficam revogados:

I - o § 9º do art. 2º, o inciso III do art. 9º, e os arts. 11, 22, 23, 24, 34 e 35 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 198;

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

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

Brasília,

EM Interministerial nº 186/2008 - MF/AGU

Brasília, 10 de novembro de 2008.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência a minuta de Anteprojeto de Lei que dispõe sobre a cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências, elaborada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Conselho da Justiça Federal e acadêmicos da área jurídica, como resultado de vários meses de trabalho e discussões com vários setores da sociedade, da administração tributária e do Poder Judiciário.

2. Atualmente, a execução fiscal no Brasil é um processo judicial que está regulado na Lei nº 6.830, de 1980. Nos termos desta Lei, todo processo, desde o seu início, com a citação do contribuinte, até a sua conclusão, com a arrematação dos bens e a satisfação do crédito, é judicial, ou seja, conduzido por um Juiz. Tal sistemática, pela alta dose de formalidade de que se reveste o processo judicial, apresenta-se como um sistema altamente moroso, caro e de baixa eficiência.

3. Dados obtidos junto aos Tribunais de Justiça informam que menos de 20% dos novos processos de execução fiscal distribuídos em cada ano tem a correspondente conclusão nos processos judiciais em curso, o que produz um crescimento geométrico do estoque. Em decorrência desta realidade, a proporção de execuções fiscais em relação aos demais processos judiciais acaba se tornando cada vez maior.

4. Note-se que o número de execuções fiscais equivale a mais de 50% dos processos judiciais em curso no âmbito do Poder Judiciário. No caso da Justiça Federal, esta proporção é de 36,8%, e retrata o crescimento vegetativo equivalente ao da Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

5. Consoante o relatório "Justiça em Números", divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2005, a taxa média de encerramento de controvérsias em relação com novas execuções fiscais ajuizadas é inferior a 50% e aponta um

crescimento de 15% do estoque de ações em tramitação na 1ª instância da Justiça Federal. O valor final aponta para uma taxa de congestionamento médio de 80% nos julgamentos em 1ª instância.

6. Estima-se, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que, em média, a fase administrativa dura 4 anos, enquanto a fase judicial leva 12 anos para ser concluída, o que explica em boa medida a baixa satisfação e eficácia da execução forçada (menos de 1% do estoque da dívida ativa da União ingressam nos cofres públicos a cada ano por essa via). O percentual do ingresso somente cresce com as medidas excepcionais de parcelamento adotadas (REFIS, PAES e PAEX) e com a incorporação dos depósitos judiciais, mas não ultrapassa a 2,5% do estoque.

7. De fato, o estoque da dívida ativa da União, incluída a da Previdência Social, já ultrapassa a cifra de R\$ 600 bilhões de reais e, uma vez incorporado o que ainda está em litígio administrativo, chega-se à impressionante cifra de R\$ 900 bilhões de reais.

8. São 2,5 milhões de processos judiciais na Justiça Federal, com baixíssima taxa de impugnação no âmbito judicial, seja por meio dos embargos, seja por meio da exceção de préexecutividade.

9. É importante destacar, ainda, que a baixa eficiência da cobrança forçada da dívida ativa não tem afetado apenas as contas do Fisco. Em verdade, tal situação produz graves distorções nos mercados, sendo profundamente danoso para a livre concorrência, uma vez que as sociedades empresárias que honram pontualmente suas obrigações fiscais vêem-se, muitas vezes, na contingência de concorrer com outras que, sabedoras da ineficácia dos procedimentos de cobrança em vigor, pagam ou protraem no tempo o pagamento de tributos, valendo-se da ineficácia dos procedimentos de cobrança em vigor.

10. Ademais, o processo de globalização em curso oferece novas oportunidades para a fraude e a sonegação fiscal, facilitando que vultosos recursos possam, rapidamente, ser postos fora do alcance da Administração Tributária. Essa questão tem motivado países como Portugal e Argentina à promoção de importantes reformas em seus sistemas de cobrança forçada de tributos, de maneira a obter o máximo de eficiência.

11. É nesse contexto que o modelo tratado no anteprojeto em causa faz-se necessário.

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

13. Conforme demonstraram os dados apresentados anteriormente, o sistema de cobrança judicial tem se caracterizado por ser moroso, caro, extremamente formalista e pouco eficiente. Isto decorre, em parte, do fato de não ser o Judiciário agente de cobrança de créditos, mas sim instituição dedicada a aplicar o direito e promover a justiça.

14. No contexto atual, sabe-se que a paralisação dos processos executivos se deve, ou à falta de citação do devedor que se encontra em lugar incerto e não sabido, ou à ausência de indicação, pela exeqüente, dos bens penhoráveis.

15. O novo rito proposto prevê, na fase administrativa de notificação ao devedor da inscrição da dívida, a interrupção da prescrição. Intenta-se, com tal disposição, um duplo objetivo:

a) desobrigar o Fisco do ajuizamento de execuções fiscais destinadas apenas a obstar a consumação da prescrição, como atualmente ocorre; e

b) interrompida a prescrição a partir da notificação administrativa, propiciar aos órgãos fazendários o tempo necessário à identificação do patrimônio penhorável do devedor, de forma a viabilizar, se for o caso, a execução forçada. Retira-se tal atividade da esfera judicial, que, portanto, somente será chamada a atuar se houver indicação, pela Fazenda credora, dos bens a serem penhorados.

16. A petição inicial da execução fiscal será instruída com a certidão de dívida ativa, que dispensará, como hoje também ocorre, a juntada de cálculo demonstrativo do débito atualizado. Todavia, será indispensável a indicação dos bens a serem penhorados ou a possibilidade de penhora do faturamento. Realça-se, com isso, um ponto

importante da proposta: o de que a utilização da via judicial somente será admitida se houver efetiva chance de êxito na execução forçada.

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

18. Para a defesa do executado adota-se o mesmo regime proposto na execução comum de título extrajudicial, onde os embargos podem ser deduzidos independentemente de garantia do juízo, não suspendendo, como regra geral, a execução.

19. Prestigia-se, assim, o princípio da ampla defesa, que fica viabilizado também ao executado que não disponha de bens penhoráveis. Desaparece, por conseguinte, a disciplina da prévia garantia do juízo como requisito indispensável à oposição da ação incidental.

20. Em contrapartida, a concessão de efeitos suspensivos aos embargos ficará condicionada ao concurso dos seguintes requisitos: a) relevância dos fundamentos; b) perigo de dano de difícil ou incerta reparação. Intenta-se com estas restrições corrigir a atual situação, em que se constata a propositura, em larga escala, de embargos meramente protelatórios ou infundados, retardando injustificadamente a satisfação do crédito.

21. O devedor poderá questionar a legitimidade da dívida também por ação autônoma, que será distribuída ao juiz da execução ou, se for o caso, ao que para ela seja competente. Há, neste ponto, reconhecimento da conexão entre a ação executiva e a ação de conhecimento que se refira ao crédito exequendo, o que determina a reunião de ambas. Afasta-se, com tal disposição, o risco de prestações jurisdicionais contraditórias e prestigia-se o princípio da economia processual pelo agrupamento de ações conexas.

22. Propõe-se a aplicação do regime comum do Código de Processo Civil para disciplinar, na execução fiscal, os atos executivos de constrição (penhora, ordem preferencial de bens, avaliação, intimação e substituição do bem constrito).

23. Propõe-se, no que tange aos atos de expropriação, seja também adotado o regime comum da execução dos títulos extrajudiciais, o que importa incorporar à execução fiscal os avanços que estão sendo propostos àquele regime, onde a realização do leilão público é a última opção, dando-se prioridade à adjudicação e à alienação particular.

24. Ao prever a possibilidade da prática e comunicação dos atos processuais por meios eletrônicos, a proposta incorpora, à execução fiscal, a utilização de recursos tecnológicos, com promissores reflexos em celeridade e economia processual. Atribui-se aos tribunais, no âmbito de sua jurisdição, a disciplina da adoção destes meios, que, por certo, atentará para a capacidade operacional e as demais circunstâncias da comunidade jurisdicionada.

25. Por fim, o anteprojeto prevê a criação do Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes. Muitos países desenvolvidos têm completo controle sobre as operações patrimoniais realizadas, vez que se trata de instrumento inibidor de fraudes tributárias e incrementa a arrecadação. O Brasil, apesar de prever no art. 185-A do Código Tributário Nacional a existência deste sistema, conta apenas com a DOI - Declarações de Operações Imobiliárias, atualmente lastreado nos arts. 8º e 9º da Lei n.º 10.426/02.

26. No tocante ao exercício da ampla defesa e do contraditório por parte do executado, bem como quanto à garantia de acesso ao Judiciário, destacam-se os seguintes aspectos do modelo em foco:

- 1) a desnecessidade de garantir o crédito para impugnar a execução no judiciário;
- 2) maior prazo para apresentação dos embargos (até noventa dias contados da notificação da inscrição em dívida ativa);
- 3) possibilidade de apresentar, no âmbito administrativo, impugnação de préexecutividade;
- 4) a constrição de bens pela administração só ocorre após o executado deixar de apresentar garantia no prazo de sessenta dias da respectiva notificação; e
- 5) possibilidade de o executado requerer e obter do juízo federal liminar para suspender o curso da execução.

27. Quanto ao aprimoramento da eficiência e da eficácia da cobrança administrativa, salienta-se:

1) a realização de determinados atos de execução (construção patrimonial e avaliação de bens) diretamente pela Administração Tributária;

2) a realização do ajuizamento da execução fiscal por parte da Fazenda Pública somente se houver efetiva construção patrimonial;

3) a utilização de meios eletrônicos, como a *internet*, para a prática de atos de comunicação, construção de bens e alienação;

4) a possibilidade de construção de valores depositados em contas bancárias diretamente pela Fazenda Pública; e

5) a concentração da defesa do contribuinte nos embargos, com a instituição de mecanismos de preclusão que buscam evitar a renovação de litígios já decididos em juízo.

28. O sistema preconizado no modelo ora proposto busca, dessa maneira, alcançar uma situação de equilíbrio entre o Fisco e o contribuinte, aperfeiçoando a cobrança por meio da eliminação de controles de caráter meramente formal, ao tempo em que prestigia as garantias constitucionais dos contribuintes, que passam a dispor de meios de defesa bastante amplos e céleres.

29. Ressalte-se, ainda, que a retirada de parte do trâmite das execuções fiscais do âmbito do Poder Judiciário terá importante impacto positivo na velocidade da própria prestação jurisdicional. Como já salientado, o Poder Judiciário vive momento de grave congestionamento a impedir uma prestação jurisdicional célere. A adoção da via administrativa para a execução fiscal aliviará o Poder Judiciário de pesado fardo, liberando importantes recursos materiais e humanos que poderão ser empregados na rápida solução de lides que, hoje, levam anos para serem julgadas.

30. No que tange à competência, a proposta concentra na Justiça Federal todas as execuções fiscais da Fazenda Pública Federal. Isto porque a Justiça Federal já se encontra suficientemente interiorizada para processar estas demandas, as quais hoje são delegadas à Justiça Estadual, que não está habituada com as questões tributárias federais que são discutidas nestes feitos.

31. Entende-se que, com a crescente interiorização da Justiça Federal, não mais se justifica a regra geral de delegação de competência à Justiça Estadual, prevista no artigo 15, inciso I, da Lei n.º 5.010, de 1966. Eventuais devedores domiciliados ou que tenham seus bens penhoráveis em comarcas onde não funcionem Varas Federais poderão ser alcançados, se for o caso, mediante execução por carta, nos termos do art. 1213 do Código de Processo Civil.

32. Por fim, ressalta-se que a consolidação do presente trabalho deriva da iniciativa de várias instituições públicas e privadas, as quais trabalharam intensamente para que as idéias existentes na comunidade jurídica fossem sistematizadas e organizadas. As premissas utilizadas foram a eficiência e eficácia da execução fiscal, prestação jurisdicional célere sem descuidar das garantias dos executados, respeitando sempre a natureza jurídica do crédito público envolvido.

33. A partir da Audiência Pública sobre a Execução Fiscal Administrativa realizada pelo Conselho da Justiça Federal em 2007, sob a coordenação do Ministro Gilson Dipp, Coordenador-Geral da Justiça Federal, foi iniciada a elaboração de um anteprojeto de Lei de Execução Fiscal judicial, que incorporasse as sugestões do anteprojeto de Lei de Execução Fiscal Administrativa da PGFN, do anteprojeto de Lei de Penhora Administrativa do Prof. Kioshi Arada, bem como as sugestões do Prof. Sacha Calmon Navarro Coelho, insigne tributarista presente naquele ato.

34. Ademais, o modelo que ora se propõe tem respaldo no objeto da Consulta Pública n.º 01/2005, visando propor um anteprojeto de lei voltado à revisão da Lei n.º 6.830 de 22 de setembro de 1980, Lei de Execução Fiscal, apresentado pelo Conselho da Justiça Federal, tendo em vista o interesse geral de que se reveste a matéria, havendo sido elaborado a partir de proposta formulada por comissão formada no âmbito do Conselho da Justiça Federal, coordenada pelo Ministro Teori Zavascki e de idéias contidas no anteprojeto de lei de execução fiscal administrativa idealizado pela PGFN, na pessoa do Procurador-Geral Dr. Luís Inácio Lucena Adams, no sentido de agilizar a cobrança da Dívida Ativa.

35. O grupo de trabalho foi composto por representante da AJUFE, Juiz Federal Marcus Lívio Gomes e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Procurador da Fazenda Nacional Paulo César Negrão, sendo as conclusões apresentadas ao Presidente da Ajufe, Juiz Federal Walter Nunes da Silva Júnior e ao Procurador Geral da Fazenda

Nacional, Dr. Luís Inácio Lucena Adams e ao Coordenador-Geral da Justiça Federal, Ministro Gilson Dipp.

36. Alcançado o consenso em relação à maioria dos pontos controversos, o Coordenador-Geral da Justiça Federal, Ministro Gilson Dipp, aprovou a consolidação de um texto comum, que ora é apresentado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República para ser encaminhado ao Congresso Nacional como Anteprojeto de Lei de Execução Fiscal fruto do consenso entre vários atores da sociedade.

37. Estas são, Excelentíssimo Senhor Presidente da República, as razões que fundamentam a proposta que ora submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

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

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJUFE. *Exposição de motivos e anteprojeto de lei de execuções fiscais*. Disponível em <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/85/86](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/85/86)>. Acesso em: 5 mar. 2014.
- ALDEMARIO, Araújo Castro. *Dívida Ativa*. Comentários aos arts. 201 a 204 do Código Tributário Nacional. Disponível em : <<http://www.aldemario.adv.br/dauctncom.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- BARBOSA, Lina Fiuza Caminho. *O devido processo legal e a cobrança do crédito tributário*. Disponível em < [http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/cp079326.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/cp079326.pdf) >. Acesso em: 3 jun. 2014.
- BEISSE, Heinrich. *Estudos Tributários: estudos em homenagem a Rubens Gomes de Souza*, ed. Resenha Tributária, São Paulo, p. 41, 1974.
- BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*. São Paulo. Ícone, p.38, 1995.
- BRASIL. *Código Tributário Nacional* de 25 de outubro de 1966. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 26 set. 2013.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 4 set. 2013.
- BRASIL. *Lei 6.830*, de 22 de setembro de 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2014.
- BRASIL. *MF/Advocacia Geral da União –Tópico 13, EM Interministerial nº 186*. Brasília 10 de Novembro de 2008. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2008/186%20-%20MF%20AGU.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2008/186%20-%20MF%20AGU.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2013.
- BRASIL. *MF/Advocacia Geral da União - Tópico 13, EM Interministerial nº 186/2008*. Brasília 10 de Novembro de 2008. Disponível em: [http://www.apesp.org.br/legislacao/camara\\_PL50802009.pdf](http://www.apesp.org.br/legislacao/camara_PL50802009.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2013.
- BRASIL. Projeto de Lei 5080/09. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E695B169C84C4CFD66AFC8E8459B53C0.proposicoesWeb2?codteor=648721&filename=PL+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E695B169C84C4CFD66AFC8E8459B53C0.proposicoesWeb2?codteor=648721&filename=PL+5080/2009)>. Acesso em: 22 out. 2013.
- BRASIL. Projeto de lei nº 5.080, de 2009. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2BE5E6C9BA6891720AAEDEB21FE08FE8.node1?codteor=652384&filename=Avulso+PL+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BE5E6C9BA6891720AAEDEB21FE08FE8.node1?codteor=652384&filename=Avulso+PL+5080/2009)>. Acesso em: 1º abr. 2014.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1002435 / RS. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=\(\(%27AGRESP%27+ou+%27AgRg%20no%20REsp%27\)+adj+1002435\).suce.+ou+\(\(%27AGRESP%27.clas.+ou+%27AgRg%20no%20REsp%27.clap.\)+e+@num=%271002435%27\)>](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=((%27AGRESP%27+ou+%27AgRg%20no%20REsp%27)+adj+1002435).suce.+ou+((%27AGRESP%27.clas.+ou+%27AgRg%20no%20REsp%27.clap.)+e+@num=%271002435%27)>)>
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 843557 / RS. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=\(\(%27RESP%27+ou+%27REsp%27\)+adj+843557\).suce.+ou+\(\(%27RESP%27.clas.+ou+%27REsp%27.clap.\)+e+@num=%27843557%27\)>](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=((%27RESP%27+ou+%27REsp%27)+adj+843557).suce.+ou+((%27RESP%27.clas.+ou+%27REsp%27.clap.)+e+@num=%27843557%27)>)>

- CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. *EXECUÇÃO FISCAL E EFETIVIDADE*. Análise do modelo brasileiro à luz do sistema português. Ed. Quartier Latin, São Paulo. 2009.
- CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Direito Processual Civil*. São Paulo: Classicbook, 2000.
- CARNELUTTI, XAVIER, Alberto. *Do procedimento administrativo*. São Paulo: José Bushatsky. p. 08-09, 1976.
- CARVALHO, Nathalie de Paula. *Uma análise econômica dos direitos fundamentais dos contribuintes em face da necessidade de comprovação de regularidade fiscal*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp124005.pdf>>. Acesso em: 12 set.2014.
- CASTRO, Aldemário Araújo. A singularidade do processo administrativo fiscal o direito brasileiro a partir da análise da especificidade das formas e identificação do sujeito passivo. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/pafciencia.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.
- CASTRO, Aldemário Castro. *A especificidade da identificação do sujeito passivo no processo administrativo fiscal*. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDA/article/viewFile/4932/3117>>. Acesso em: 22 abr. 2014.
- CASTRO, Alexandre Barros. *Procedimento Administrativo Tributário*. São Paulo: Atlas, p. 123,1996.
- COSTA, Leonardo de Andrade. *Sistema Tributário Nacional*. Disponível em <[http://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/sistema\\_tributario\\_nacional\\_20132.pdf](http://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/sistema_tributario_nacional_20132.pdf)>
- COSTA, Marcelo Xavier. *A viabilidade da cobrança administrativa da dívida ativa promovida pela Fazenda Pública Federal*. Disponível em<[http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/k213493.pdf](http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k213493.pdf)> Acesso em: 24 nov. 2013.
- CUNHA, Fowler R. P. *Aspectos relevantes sobre a penhora de bens*. Disponível em <<http://www.advocaciacorresponderp.com.br/penhora.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2014.
- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo/ Leonardo José Carneiro da Cunha*. 6ª. ed. São Paulo: Dialética, 2008.
- DELGADO, José Augusto. A supremacia dos princípios nas garantias processuais do cidadão. Rio de Janeiro: Forense, p 319-338, 2005.
- DERZI, Mizabel de Abreu Machado. *Direito Tributário, Direito Penal e Tipo.2* ed. São Paulo: Editora: RT 2ª edição, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.
- FERREIRA, Marco Aurélio Gonçalves. *O Devido Processo Legal: Um estudo comparado*. Editora Lúmen Juris. Rio de Janeiro, 2004.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, nº5, ano XI, maio, 1995.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Processo disciplinar e sindicância*. Boletim de Direito Administrativo (recurso eletrônico), São Paulo, v. 20, n 2, fev/ 2004. Disponível em: <[http://dspace.xmlui/bitstream/item/8802/geic\\_IC\\_FRM\\_0000\\_pdf.pdf?sequence=1](http://dspace.xmlui/bitstream/item/8802/geic_IC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 5 maio 2014.
- FILHO, Chester A. Martins. A desnecessidade de garantia do juízo em sede de execução fiscal. Disponível em <<http://www.martinsfilho.adv.br/?id=artigos&artigo=1>>. Acesso em 30 Maio 2014.
- FILHO, Napoleão Nunes Maia. *As normas escritas e os princípios jurídicos – O dilema da justiça nas decisões judiciais*. 2ª ed., Fortaleza: IMPRECE, p. 187-204, 2009.

- FRANKFURTHER, FILHO, Napoleão Nunes Maia. *As normas escritas e os princípios jurídicos – O dilema da justiça nas decisões judiciais*. 2ª ed., Fortaleza: IMPRECE, p. 187-204, 2009.
- GODOI, Marieli Fortuna. *Formação do Título Executivo*. Disponível em: <<http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/Pages%20from%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20fiscal%20aplicada.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- GOMES, Marco Lúbio. *Perspectivas para a execução fiscal no Brasil: Execução Fiscal judicial x Execução fiscal administrativa- Qual o melhor caminho?* Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1168/1263>>. Acesso em: 30 nov. 2013.
- GUERRA, Marcelo Lima, *Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: RT, 2003.
- HARADA, Kiyoshi. *Perspectivas para execução fiscal no Brasil: Execução Fiscal x Execução Fiscal Administrativa*. Qual o melhor caminho? Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/publicacoes/Pareceres/624.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2013.
- HARGER, Marcelo. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, p 150, 2001.
- KRIELE, Martin. *Introducción a la teoría Del Estado*. Buenos Aires: Depalma, p. 157, 1980.
- LEITE, Luciano Ferreira. *Discricionariedade Administrativa e Controle Judicial*. São Paulo: RT, 1981.p 74.
- LIMA, Maria Rosynete Oliveira. *Devido Processo Legal*. Porto Alegre,RS,Sérgio A Fabris.p.17, 1991.
- MANEIRA, Eduardo. *O Princípio da Praticidade no Direito Tributário*. Revista Internacional de Direito Tributário. Associação Brasileira de Direito Tributário.Vol. 1, n. 2, Julho/dezembro de 2004.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- MEDAUAR, Odete. *Processo Administrativo- aspectos atuais*. São Paulo: Cultural Paulista, 1998.
- MEDAUAR,Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19ª Ed., São Paulo: Malheiros, p. 110, 1994.
- MELARÉ, Márcia Regina Machado. *OAB cria comissão para debater projetos de lei sobre execução fiscal*. Disponível em <<http://direito-vivo.jusbrasil.com.br/noticias/2110986/oab-cria-comissao-para-debater-projetos-de-lei-sobre-execucao-fiscal>>. Acesso em: 25 maio 2014.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil*. São Paulo, ago. 2007.
- NASCIMENTO, Márgara Bezerra. *Execução fiscal: administrativa ou judicial?* Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj042993.pdf>>. Acesso em: 25 fev. de 2014.
- PINTO, Tiago Gomes de Carvalho. *Princípio da praticidade tributária e suas implicações para a eficiência administrativa*. Disponível em < file:///C:/Users/Cristiane/Downloads/5-13-1-PB%20(7).pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.
- PIRES, Luis Henrique da Costa. *O projeto da nova lei de execuções fiscais e a execução administrativa*. Revista do Advogado,São Paulo, n. 94, Nov./2007.
- RAÓ, Vicente. *Ato Jurídico*. São Paulo: Saraiva, p. 80-81, 1981.

- REINERT, Thiago Luis. *Praticabilidade Tributária*. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/22850/praticabilidade-tributaria>>. Acesso em: 30 maio 2014.
- RIBEIRO, Luciana Potiguar. *Execução fiscal administrativa e o devido processo legal*. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia\\_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 de set. 2013.
- ROMERO, José Maria Villar y. *Derecho processual administrativo*. 2 ed, Madrid: Editorial Revista de Direito Privado, 1948.
- SALDANHA, Nelson. *Formação da Teoria Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 1983, p.18.
- SILVA, Jackson Osmar Nunes. *Educação Fiscal*, importância e função social dos tributos. Disponível em <<http://www.radaraltovale.com/noticia/noticias/educacao-fiscal-importancia-e-funcao-social-dos-tributos-9727#.U5EK4nJdWS0>>. Acesso em: 30 maio 2014.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. Szklarowsky, 1997 apud RIBEIRO, 2008. Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/201>>. Acesso em: 15 set. 2014
- THIEBAUT, Maria Ivonete Bezerra de Sá. *Fornalização de processos e procedimentos administrativos na administração pública estadual*. Disponível em <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uz4\\_Mz4av3wJ:www.serra.es.gov.br/download/10023+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uz4_Mz4av3wJ:www.serra.es.gov.br/download/10023+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk)>. Acesso em: 22 out. 2013.
- YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Indisponibilidade de Bens na Execução do Crédito Fiscal* ( artigo 185-A do Código Tributário Nacional). Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, v. 28, p.48, julho de 2005.