



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

**OS ENTRAVES À COBRANÇA JUDICIAL DO CRÉDITO
TRIBUTÁRIO NO BRASIL**

Alexandre José Silva de Aquino

Fortaleza – Ceará

2010

Alexandre José Silva de Aquino

**OS ENTRAVES À COBRANÇA JUDICIAL DO CRÉDITO
TRIBUTÁRIO NO BRASIL**

Monografia submetida à coordenação do Curso de Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Denise Lucena Cavalcante.

OS ENTRAVES À COBRANÇA JUDICIAL DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO NO BRASIL

Monografia submetida à coordenação do Curso de Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Denise Lucena Cavalcante

Universidade Federal do Ceará

Mestranda em Direito Érika Gomes Chaves

Universidade Federal do Ceará

Mestrando em Direito Felipe Lima Gomes

Universidade Federal do Ceará

Ao senhor José Antegnar Uchoa de Aquino e à senhora Maria Eliana Silva de Aquino, meus amigos, irmãos, mestres e dedicados pais. Aos meus irmãos, Adriano, Antegnar Filho, Neto e Mônica, pela confiança e incentivo que em mim depositaram durante toda a vida acadêmica. A todos que, de alguma forma, me incentivaram e por mim demonstraram afeto.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, aos meus pais, Antegnar e Eliana, pelo apoio incondicional que me foi dado em toda a minha vida acadêmica.

Aos meus irmãos, Adriano, Antegnar Filho, Neto e Mônica, por todo o amor e o companheirismo que só o amor fraterno pode proporcionar. Aos meus queridos companheiros de faculdade, em especial, à Carícia Bianca, José Arlindo Júnior, Leivysson, Rodrigo, Rodrigo, Ronaldo Gustavo, Brandão e Janice.

Aos meus sobrinhos, Paulo Henrique, Eduardo, Bianca e Rebeqa, por toda a alegria de com eles voltar a sentir-me uma criança.

Aos queridos amigos, que me incentivaram em momentos bons e ruins, em especial, Sâmia, Odaly Veras, Eugênia Maria Chaves, Hilma Gomes, Silvia Góes, Ricardo Wagner, George Martins, Oscar Vasconcelos, Luiz Geraldo Pessoa, Fábio Campbell, Marcelo Pires, Lucileide Nogueira, Luizângela Nogueira, Ticiane Valentim e Régis Paes Martins.

Aos amados professores, e, em particular, à orientadora Denise Lucena Cavalcante, com todo o seu incentivo não apenas na realização desse trabalho, mas em vários outros aspectos.

Aos honrados mestrandos em Direito, Érika Gomes Chaves e Felipe Lima Gomes, pelo incentivo em participar da minha banca e colaborar com o meu trabalho.

A Deus, fonte de toda a luz e conhecimento, a quem devo tudo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	12
1.1 A administração patrimonialista.....	13
1.2 A administração burocrática.....	14
1.3 A administração gerencial.....	16
2 A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA.....	21
2.1 A cobrança administrativa.....	21
2.2 A cobrança judicial.....	25
2.2.1 As ações de cobrança e a legitimidade ativa.....	26
2.2.2 Citação.....	27
2.2.3 Penhora.....	29
2.2.4 Embargos.....	32
2.2.5 Leilão e adjudicação.....	33
2.2.6 Extinção da execução fiscal.....	36
2.2.7 Recolhimento de valores.....	37
3 SOBRE O CUSTO DA COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.....	39
3.1 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.....	41
3.2 Da pesquisa nacional.....	42
3.2.1 Método <i>Weighted caseload</i>	44
3.2.2 Método do custeio baseado em atividades.....	45
3.2.3 Método <i>delphi</i>	46
3.3 Da necessidade da análise em campo do problema da execução fiscal	46
4 PROBLEMAS ADVINDOS DA EXECUÇÃO FISCAL.....	50
4.1 O sistema de gerenciamento de dados.....	50
4.2 A ineficácia da execução fiscal movida pelos conselhos profissionais.....	52
4.2.1 Do ajuizamento de cobranças de pequenos valores.....	53
4.2.2 Da ilegalidade das contribuições estabelecidas pelos conselhos.....	68
4.3 Das dificuldades de citação e penhora.....	61
4.4 Da prescrição intercorrente	63
4.5 Da dificuldade de realização de leilões.....	65
4.6 Da falta de servidores e órgãos especializados.....	67
5. CONCLUSÃO.....	69
REFERÊNCIAS.....	42
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS E JURISPRUDENCIAIS.....	42

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Processos acumulados no setor de protocolo e recebimento - Vara da J.F da 5ª Região.....	48
FIGURA 2 - Seção com processos empilhados para por falta de prateleiras - Vara da J.F da 5ª Região.....	48
FIGURA 3 - Setor de arquivo de processos extintos – 20ª Vara da J.F/Ceará.....	49
FIGURA 4 - Cartório judiciário recebendo a equipe do Ipea - 20ª Vara da J.F/Ceará.....	49
FIGURA 5 - Processos acumulados no setor de protocolo e recebimento - Vara da J.F da 5ª Região.....	49

RESUMO

A execução fiscal através do Poder Judiciário, além de ser um meio de obtenção de recursos financeiros para o Orçamento Público, constitui-se, também, em uma fonte de custos para a Administração Pública. Assim, o principal objetivo da presente monografia é descrever os principais entraves relacionados à cobrança judiciária de débitos tributários. Esses problemas foram observados durante a realização de pesquisa científica promovida por uma entidade governamental visando à análise do custo da execução fiscal no Brasil. Entre os principais impedimentos, foram observados: dificuldades em certos procedimentos, como a citação e a penhora; o alto custo de execução de certas dívidas, que, algumas vezes, superavam o valor da dívida; a falta de servidores e de centrais de execução de mandados; a ilegalidade no estabelecimento de contribuições pelos conselhos profissionais.

Palavras chave: execução fiscal, dívida, citação, penhora, ilegalidade, impedimentos.

ABSTRACT

Tax foreclosure through Judiciary, besides showing itself a way of obtaining financial resources to Appropriation Act, is a source of costs to Public Administration. Thus, the main objective of the present monograph is to describe main impediments in judiciary recovery of tax. These problems were observed during the realization of a scientific research promoted by a governmental entity searching the analysis of the cost of tax foreclosure in Brazil. Among main impediments, were observed: difficulties in acts like summon and attachment; high cost in tax foreclosure of some debts that, sometimes, were bigger than the value of the debt; lack of public officers and courts of writs execution; illegalities in establishing contributions by professional councils.

Key words: tax foreclosure; tax debts; summon, attachment, illegalities, impediments.

INTRODUÇÃO

A administração pública de diversos países tem seguido, no início do século XXI, a tendência a primar pela transparência das atividades do estado como forma de viabilizar prestação de contas com a sociedade e de realizar um controle mais participativo da atuação estatal.

Nessa perspectiva, todas as fontes de receitas financeiras do estado devem ser bem gastas, pois representam, na perspectiva da transparência, não uma fonte de recursos do governo, mas um bem de toda a sociedade, que deve ser utilizado da melhor maneira possível pela máquina estatal. Para tanto, é necessário um aperfeiçoamento no funcionamento da administração pública brasileira.

Portanto, se por um lado o poder de tributar apresenta-se vital para o Estado, que detém o seu *imperium* por delegação do povo, por outro a sua disciplina, contenção e otimização são essenciais à sociedade civil. De acordo com Sacha Calmon Navarro Coelho¹, “O poder de tributar, modernamente, é campo predileto do labor constituinte. A uma, porque o exercício da tributação é fundamental ao Estado [...]. A duas, porque tamanho poder há de ser disciplinado e contido em prol dos cidadãos”.

No Brasil, com a evolução do sistema de administração pública em busca de um nível de excelência em sua gestão, contrapondo-se ao antigo modelo burocrático, o Estado vem buscando realizar as suas atividades da maneira mais eficiente possível para a sociedade. Como contraponto, para alcançar um alto nível de satisfação dos governados, deve fazê-lo de uma forma econômica, objetivando gastar as receitas públicas melhor maneira possível, sendo que procedimentos onerosos tendem a ser substituídos por formas mais céleres. Dessa forma, almeja-se a melhor relação custo-benefício no gasto das receitas dos entes estatais.

Nessa perspectiva de geração de recursos que venham a custear as diversas atividades governamentais, a execução fiscal acaba se mostrando como um dos últimos recursos utilizados pela administração pública para que haja a satisfação dos créditos tributários. No entanto, apesar da influência dos valores das dívidas tributárias para que os

¹COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 39.

devedores sejam beneficiados com a remissão ou para que um procurador deixe de apelar quando tomar conhecimento de uma sentença desfavorável à entidade que representa, são escassos os trabalhos científicos que analisam o custo de procedimentos judiciais como a execução fiscal e que venham a dar respaldo às decisões tomadas pelos diversos servidores públicos envolvidos na cobrança judicial. Dessa forma, conquanto haja valores estabelecidos em lei para que um magistrado, em determinadas situações, emita uma sentença extinguindo a execução fiscal com base na aplicação da remissão, esse juízo de valor pode destoar da realidade, sendo que os parâmetros estabelecidos em lei podem estar defasados.

Assim, devido ao dinamismo do legislador brasileiro no sentido de adequar o Direito à realidade do nosso país, toda e qualquer mudança na legislação pátria que venha a repercutir no processo de execução fiscal, alterando normas de Processo Civil Brasileiro e de Processo Tributário ou alterando os procedimentos realizados pela Administração Pública Brasileira no tocante à arrecadação fiscal, deve ser antecedida de estudos detalhados sobre o procedimento de execução fiscal no Brasil.

Além disso, a mensuração dos custos e dos entraves relativos às diversas fases da execução poderá ser utilizada como ferramenta apta a fornecer subsídios na tomada de decisões da administração pública, como, por exemplo, levar adiante certos processos de execução fiscal que são inviáveis ou adaptar certos procedimentos para que os custos possam ser minimizados e, conseqüentemente, a execução fiscal torne-se viável.

Em se dispor de um banco de dados confiável para a tomada de decisões, conseqüentemente tornam-se os procedimentos administrativos mais céleres, os gastos mais efetivos e o nível de satisfação dos créditos tributários tende a aumentar. Tais mudanças podem contribuir, portanto, para modificar a administração pública no intuito de modernização, deixando para trás as antigas estruturas da administração burocrática e alcançando-se, gradativamente, um nível de administração dito gerencial.

Nesse esteio, o presente trabalho de pesquisa visa a fazer um breve comentário a respeito das impressões obtidas durante a realização do projeto de pesquisa desenvolvido junto às varas da Justiça Federal de municípios do Ceará, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte no intuito de analisar o custo do processo de execução fiscal movido pela União.

Um dos maiores motivos de se ter desenvolvido esta monografia foi a observação da situação pela qual passam as varas da Justiça Federal visitadas. Nelas, a cobrança de títulos

da Dívida Ativa mostrou-se bastante dificultada em função de diversos fatores que, se detectados e mensurados, podem vir gradativamente a ser suprimidos, viabilizando-se a satisfação dos créditos tributários via Judiciário.

Tendo em conta o caráter interdisciplinar do tema, a pesquisa de literatura envolveu não apenas literatura jurídica, mas conceitos oriundos de outras ciências como a Administração de Empresas a Administração da Produção, no intuito de contextualizar o método de realização da pesquisa em âmbito nacional, pois foi esse estudo que gerou a presente monografia.

Em virtude de uma regra do IPEA quanto à divulgação dos dados da pesquisa e dos questionários utilizados, os mesmos não poderão ser divulgados em trabalhos científicos das equipes que realizaram a pesquisa nas diversas varas da Justiça Federal no Brasil enquanto o IPEA não realizar a divulgação oficial que está programada para acontecer durante o mês de dezembro de 2010. Por essa razão, o presente trabalho de pesquisa não poderá explorar os questionários utilizados, ao passo que as particularidades comentadas restringem-se apenas às varas visitadas pela equipe de Fortaleza, sendo que não poderão ser fornecidos dados quantitativos a respeito de custo da execução fiscal, o que não impede que possamos apresentar impressões sobre o custo da cobrança do crédito tributário no Brasil.

1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A administração pública brasileira vem passando por uma série de reformas visando à sua otimização e ao melhor atendimento dos anseios da sociedade brasileira. Assim, a busca por um nível de excelência na realização de suas atividades é um quesito bastante observado na hora de se realizarem alterações nas leis visando à modernização das instituições públicas brasileiras e às melhorias na execução de atividades do Estado, de forma a diminuir os custos e a melhor empregar as receitas públicas auferidas pelos entes estatais.

Como fontes de receitas dos estados modernos, encontramos as receitas originárias e as derivadas. A receita originária é receita pública oriunda de rendas produzidas pelos ativos do poder público, pela cessão remunerada de bens ou aplicação em atividades econômicas. Por sua vez, as receitas derivadas são as auferidas pelo Estado em função de sua soberania, por meio de tributos penalidades, indenizações e restituições (CARVALHO, 2010, p. 242).

Ressalte-se que, apesar de também contar com receitas originárias, a principal fonte de recursos do Brasil, até pela adoção do sistema capitalista, são as receitas derivadas, cujas principais espécies são as receitas de contribuições, as taxas de serviço e as receitas tributárias. Sobre a importância das receitas tributárias, a lição de Denise Lucena Cavalcante², “Para obter recursos o Estado utiliza, além de suas próprias atividades econômicas, o seu poder de tributar [...]. Não se concebe no estado contemporâneo que esta imposição seja arbitrária, daí se diz que a relação de tributação, embora seja impositiva, é também jurídica”.

Assim, a captação das receitas tributárias, apesar de toda a sua fundamentação legal, não deve ser alvo de controle apenas pelo Estado, mas também gerida indiretamente pela sociedade, que cobra às autoridades a responsabilidade e a transparência na gestão de verbas públicas. Não é apenas um bem elaborado sistema de leis que pode garantir o correto emprego das receitas derivadas. Faz-se necessário também todo um planejamento e controle das verbas públicas a ser exercido pela administração pública.

²CAVALCANTE, Denise Lucena. **O Direito Financeiro na Ordem Constitucional. Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico: em homenagem à prof^a. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS, 2007. p. 113.

Dessa forma, faz-se conveniente a exploração dos estilos de administração pública desde os tempos do Brasil Colônia até a época atual, caracterizando os diversos estilos de gestão, apontando suas diferenças e alguns conceitos referentes à ciência da Administração de Empresas e da Administração Pública.

1.1 Administração patrimonialista

Com a administração patrimonialista, o aparelho estatal funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas, fontes de rendimentos sem uma efetiva contraprestação por parte do servidor. A *res publica* não se diferenciava da *res principis*. Em função dessa confusão, os índices de corrupção e de nepotismo mostravam-se bastante elevados.

Este processo teve início a partir do período colonial, onde o Brasil se encontrava apenas em condição de patrimônio da coroa portuguesa. Como tal, este enviava seus funcionários que vinham para estas terras com objetivo de ocupar cargos administrativos. Através da posição que estes cargos lhes conferiam, estes funcionários se mostravam corruptos e infiéis às ordens do rei. Devido à posição e status de nobreza que tais cargos conferiam, estas funções passaram a ser negociadas. Assim, havia certa confusão entre o bem público e o privado, pois quem possuía algum destes poderes realizava verdadeiros negócios a despeito do interesse público e ainda poderia adentrar nas esferas de competência de outros poderes. Assim, os recursos advindos do patrimônio pessoal ou público eram gastos de maneira indistinta.

Os cargos públicos, neste período, eram atribuídos aos letrados e aos homens armados. O controle do Estado era exercido por uma estrutura estamental burocrática voltada para esta finalidade. Assim, a luz do absolutismo infundia ao mando caráter despótico, seja na área dos funcionários de carreira, oriundos da corte, não raro filhos de suas intrigas, ou nos

delegados locais, investidos de funções públicas, num momento em que o súdito deveria, como obrigação primeira, obedecer às ordens e incumbências do rei (FAORO, 2006, p. 199).

Os funcionários do rei, por sua vez, não possuíam funções delimitadas ou hierarquias definidas. Poderiam, inclusive, ir além das ordens reais, realizando arbitrariedades a partir da posição que estes assumiam no controle do Estado. Muitos, apesar de serem patrimonialistas, eram corruptos e infiéis às ordens do rei.

Neste período, outra característica a ser observada é mistura entre os poderes, ou seja, a administração, o legislativo e o judiciário eram confundidos e exercidos pelas mesmas pessoas. Quem ocupava um cargo público se revestia de poderes e regalias que só esta condição lhes permitia.

No entanto, com a predominância do capitalismo e da democracia, mercado e sociedade civil passaram a se distinguir do estado. De acordo com Idalberto Chiavenato, “Neste novo momento histórico, a Administração Patrimonialista torna-se uma excrescência execrável³”

1.2 Administração burocrática

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século XIX; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a evolução do estado liberal, a partir da reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes com o principal objetivo de promover o combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista. Dessa forma, esse modelo elegia como princípios a serem seguidos a hierarquia funcional, o profissionalismo, o formalismo e a impessoalidade. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.

³CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 106.

Na concepção burocrática, os controles administrativos são executados *a priori*, de forma a evitar o nepotismo e a corrupção. Por haver sempre uma desconfiança sobre os administrados e nos servidores, há a necessidade de controles rígidos dos processos, a exemplo dos processos licitatórios.

Dessa forma, o objetivo principal do servidor é servir ao Estado, sua própria razão de ser. Assim, por voltar sua atuação ao Estado em vez do cidadão, a Administração Pública acaba por deixar de dar prioridade à sua função precípua, que seria servir à coletividade. Perde-se em eficiência no atendimento para se ganhar em combate aos abusos.

No Brasil, a Administração Burocrática emergiu a partir dos anos 1930, num contexto de aceleração da industrialização, em que o Estado assumia papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida na gestão de Getúlio Vargas, a administração pública sofreu um processo de racionalização que deu ensejo ao surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. Dessa forma, a implementação da Administração Burocrática surgiu como consequência da emergência clara de um capitalismo moderno no país.

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA, 2010, p. 5).

Assim, quando o Estado Brasileiro se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais - a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura, - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial para a Administração Pública.

Nesse contexto, uma das primeiras ações legislativas brasileiras no intuito de melhorar a gestão do aparato estatal e superar a rigidez burocrática foi a edição do Decreto-

Lei nº 200/1967. Esse diploma foi considerado como um marco na tentativa de superação da Administração Burocrática no Brasil.

1.3 Administração gerencial

O Sistema Gerencial surgiu em meados do século XX como resposta ao aumento das funções econômicas e sociais do Estado, à globalização e à difusão da tecnologia. Nesse âmbito, passou-se a medir a eficiência da Administração Pública não mais pelo controle aos desvios e o combate ao nepotismo, mas passou-se a adotar como parâmetro a relação inversamente proporcional entre o aumento na qualidade dos serviços e a diminuição de custos nos diversos procedimentos administrativos.

Assim, a administração pública gerencial volta-se para as seguintes premissas:

- Definição precisa dos objetivos de cada instituição;
- Garantia da autonomia do administrador;
- Controle posterior dos resultados.

Dessa forma, a administração gerencial pública constitui um avanço e, até certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento básico. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua princípio fundamental (CHIAVENATO, 2008, p. 2006).

Apesar de se espelhar-se na Administração de Empresas, a Administração Pública não se confunde com aquela. A Administração de Empresas almeja o lucro e considera como receitas as quantias despendidas pelos clientes que exercem o seu livre-arbítrio na hora de escolher de qual estabelecimento vai adquirir um produto ou serviço, sendo que as empresas estão sujeitas às leis de mercado, e as regras de Direito Privado é que são as predominantes entre as empresas e os clientes. Portanto, mesmo as empresas públicas ou sociedades de economia mista, apesar de gozarem alguns privilégios destinados às entidades estatais, submetem-se a essas regras de Direito Privado, objetivando ao lucro decorrente de suas transações com os clientes, no que se pode depreender que há predominância de técnicas de gestão englobadas pela ciência da Administração de Empresas. Segundo o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho⁴, “Como regra, os atos praticados por essas entidades são atos jurídicos de direito privado, sendo, portanto, submetidos às regras de Direito Civil e Empresarial, fato consentâneo com tratamento constitucional dado à matéria (art. 173§ 1º)”.

Por seu lado, a Administração Pública Gerencial volta-se para o interesse da coletividade, sendo que as suas receitas são provenientes, assim como na maioria dos sistemas capitalistas de mercado, de receitas originárias oriundas de tributos. Nesse aspecto, a Administração Pública Gerencial não muito se diferencia da Administração Pública Burocrática, pois nessa última existe uma noção muito clara e forte de interesse público. A diferença está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio estado. Para a Administração Pública Burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para atender às demandas burocráticas. O conteúdo das políticas públicas é colocado em um segundo plano. A Administração Pública Gerencial, dessa forma, acaba por negar a visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o aparato do Estado.

Dessa forma, a Administração Pública Gerencial passa a focar o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços. Os resultados da ação estatal são tidos como eficientes não porque há prevenção do desvio de verbas e do nepotismo, principal enfoque da Administração Pública Burocrática, mas porque as demandas dos cidadãos estão sendo atendidas com qualidade.

⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 442.

Nessa nova dimensão, prima-se pela prestação de contas com toda a sociedade, de forma clara e transparente, até para que o cidadão realize um controle indireto. Nas palavras de Ricardo Lobo Torres⁵ “Só a transparência na atividade financeira e na conduta do cidadão pode superar os diversos riscos. O risco fiscal da atividade financeira, da gestão irresponsável de recursos públicos, da corrupção de agentes do estado, etc.”

No Brasil, um dos marcos da Administração Pública Gerencial foi a edição do Decreto-Lei 200/1967. Logo em seu art. 6º, entre outros, esse diploma elenca alguns dos princípios pelos quais se regerá a Administração Pública Brasileira, a saber, o Planejamento, a Coordenação, a Descentralização, a Delegação de Competência e o Controle. Assim, instituíram como princípios a racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial.

No mesmo diploma, as disposições referentes ao pessoal civil, o art. 97 elenca uma gama de princípios no intuito de valorização do serviço público, como o aumento da produtividade, a valorização e dignificação da função pública e do serviço público, a profissionalização e aperfeiçoamento do serviço público⁶.

⁵TORRES, Ricardo Lobo. **O princípio da transparência no direito financeiro**. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/64.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2010. p. 6.

⁶Art. 94. O Poder Executivo promoverá a revisão da legislação e das normas regulamentares relativas ao pessoal do Serviço Público Civil, com o objetivo de ajustá-las aos seguintes princípios:

I - Valorização e dignificação da função pública e ao servidor público.

II - Aumento da produtividade.

III - Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública, acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento.

IV - Conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração incompatibilize o servidor para a função.

V - Constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos.

[...]

Assim, havia a previsão de que o Executivo editaria normas regulamentares de forma a aumentar a produtividade das atividades públicas ao mesmo tempo em que se valorizava a função pública e o serviço público.

Ainda com relação a esse diploma, autorizava-se a criação do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - como instrumento de pesquisa para fornecer subsídios às diretrizes governamentais, mantendo intercâmbio com entidades de ensino, estudo e pesquisa nacionais e estrangeiras, interessadas em assuntos econômicos e sociais⁷.

Apesar de toda essa preocupação em imprimir eficiência às atividades da Administração Pública, o Decreto-Lei 200 acabou ocasionando duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. Primeiro, permitia a contratação de empregados sem concurso público, o que beneficiou que sobrevivessem certas condutas permeadas de nepotismo e clientelismo nas esferas da Administração Federal. Segundo, pois não se preocupava com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que continuava a ser encarada pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixando-se de se realizar certames para admissão de pessoal na Administração Central de se desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (PEREIRA, 1996, p. 5).

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se iniciou em meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal passou a ser identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

⁷Art. 190. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, sob a forma de fundação, o Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), com a finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, os dos demais Ministérios, e que se regerá por estatutos aprovados por decreto do Presidente da República.

§ 1º O Instituto, vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, gozará de autonomia administrativa e financeira e adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição, no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, do seu ato constitutivo, com o qual serão apresentados os estatutos e o decreto que os aprovar.

§ 2º A União será representada nos atos de instituição da entidade pelo Ministro de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.

§ 3º O Instituto manterá intercâmbio com entidades de ensino, estudo e pesquisa nacionais e estrangeiras, interessadas em assuntos econômicos e sociais.

[...]

Apesar de ainda se ter implantado uma concepção de Administração Gerencial realmente eficiente nas esferas da Administração Pública Federal, não se pode negar que houve, sim, avanços quando se fala em atendimento à população, o que se deve em parte aos processos de inserção de novas tecnologias nas repartições públicas – consultas processuais, preenchimento de formulários virtuais, acesso informatizado aos bancos de dados, emissão de certidões *on-line*, etc. – e em parte pelos esforços governamentais em qualificar os seus servidores em busca de níveis de excelência no atendimento à população.

Dentre esses esforços no sentido de alcançar uma Administração Pública Gerencial, também não se pode olvidar o papel da pesquisa no intuito de estudar os mais diversos aspectos da Administração Pública, a exemplo do estudo das melhores tecnologias utilizáveis, do grau de satisfação dos servidores e da população, da caracterização dos diversos procedimentos administrativos e da avaliação de custos relativos às diversas micro-rotinas que fazem parte do cotidiano das instituições públicas.

2 A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA

Por basear-se na busca da satisfação de créditos tributários e certos créditos não-tributários, a cobrança da Dívida Ativa da União é uma das várias fontes de receitas originárias que vêm a custear os orçamentos de entes políticos como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Além disso, a cobrança da Dívida Ativa também é fonte de recursos de outras pessoas jurídicas às quais foi outorgada a capacidade de serem sujeitos ativos da relação tributária, a exemplo dos conselhos fiscais. Essas entidades, apesar de não serem entes federativos e não possuírem a competência ativa de instituir tributos, receberam do legislador a capacidade para, através de seus representantes legais, também exercer a cobrança administrativa e judicial. Assim, podem propor nas varas da Justiça Federal as ações de execução de títulos executivos judiciais decorrentes de certidões de dívida ativa advindas do inadimplemento de determinados tributos e multas por parte dos contribuintes.

Dessa forma, passaremos, mesmo que de forma superficial, ao exame das duas formas de cobrança existentes no Brasil. Ressalte-se que, o embasamento teórico referente às características das cobranças administrativa e judiciária e as jurisprudências transpostas foram selecionados e inseridos nesse trabalho conforme certos quesitos analisados pela pesquisa e que mais chamaram a atenção da equipe, tais como os aspectos relativos à dificuldade de realização de procedimentos de citação e penhora, a baixa dos processos em função de prescrição intercorrente e de ilegalidade dos títulos executivos, a oposição de embargos, entre outros.

2.1 A cobrança administrativa

A via administrativa da cobrança do crédito tributário é totalmente indiferente à cobrança do crédito via judicial, sendo que nada impede que haja a cobrança judiciária sem que a “cobrança amigável” seja efetuada.

Cobrança administrativa seria aquela parcela de serviços inerentes à Administração Fazendária em que o título é cobrado diretamente pelos órgãos fazendários ou por escritórios de advocacia credenciados. Essa via de exação tem início com qualquer ato positivo de cobrança, a exemplo da notificação extrajudicial de devedores, e encerra-se em dois procedimentos mutuamente excludentes: ou o contribuinte inadimplente executa uma das formas de extinção do crédito tributário condizentes com essa modalidade de cobrança, a exemplo do pagamento e da dação em pagamento de bens imóveis; ou a certidão da dívida ativa é enviada à via judicial para que se promova a sua execução, seguindo-se os preceitos da Lei nº 6.830 de 1980, mais conhecida como Lei de Execução Fiscal.

O documento que notifica o devedor de sua mora com a Fazenda Pública deve possuir certos requisitos para o total esclarecimento do contribuinte, mencionando a origem do crédito tributário, a natureza e o valor da dívida, bem como o prazo para que venha a quitar o débito. Dentre as diversas formas de notificações do devedor, podemos citar:

- Envio de notificação de lançamento ao devedor, com a indicação do prazo de cobrança que antecederá a remessa da dívida à cobrança judicial;
- Envio de aviso de débito ao devedor;
- Notificação ao devedor, por carta ou telegrama, com aviso de recepção (AR);
- Publicação de edital mencionando a qualificação do devedor, inclusive com o resumo de lançamento e o total da dívida;
- Chamada do devedor através da imprensa (jornal, rádio ou televisão).

Assim, não há uma forma específica de se efetivar a interpelação do devedor, sendo que a escolha deverá recair sobre a forma que se apresente mais eficiente para a administração de cada órgão fazendário, desde que sejam respeitados princípios do contraditório e da ampla defesa para os devedores. Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco ⁸, “*Entende-se que o direito à*

⁸BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 604.

defesa e ao contraditório tem plena aplicação não apenas em relação aos processos judiciais, mas também em relação aos procedimentos administrativos em geral.”

Essa perspectiva de observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa encontra-se, inclusive, cristalizada na Lei nº 9.784 de 1999⁹, que regula o procedimento administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, conforme o seu no art. 2º¹⁰. Nessa linha de pensamento, o art. 3º do mesmo diploma discrimina as prerrogativas de que dispõem os contribuintes para exercer plenamente o contraditório e a ampla defesa.

Dessa forma, todos os atos inerentes ao procedimento administrativo, inclusive os de cobrança administrativa, devem ser pautados pelo respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa para o contribuinte. Nesse esteio, o Decreto nº 70.235, de 1972¹¹, posteriormente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, remete-se ao procedimento de “cobrança amigável” de créditos devidos à União. Assim a intimação só é válida se vier a perfazer os requisitos do art. 23¹² do referido diploma.

⁹BRASIL.. Lei nº 9.784 de 1999. Disponível em : < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>> Acesso em 13.nov. 2010.

¹⁰ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

¹¹BRASIL. Decreto nº 70.235, de 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm> Acesso em 13 nov. 2010.

¹² Art. 23. Far-se-á a intimação:

I - pessoal, pelo autor do procedimento ou por agente do órgão preparador, na repartição ou fora dela, provada com a assinatura do sujeito passivo, seu mandatário ou preposto, ou, no caso de recusa, com declaração escrita de quem o intimar;

II - por via postal, telegráfica ou por qualquer outro meio ou via, com prova de recebimento no domicílio tributário eleito pelo sujeito passivo;

III - por meio eletrônico, com prova de recebimento, mediante:

Sobre o conteúdo do auto de infração, até para que sejam fornecidas ao contribuinte as garantias do contraditório e da ampla defesa, a notificação deverá, de acordo com o art. 11 do Decreto nº 70.235 de 1972¹³, apresentar certos elementos, como a qualificação do notificado, o valor do crédito, o artigo infringido e a assinatura do chefe do órgão ou do servidor autorizado para impor a notificação. Posteriormente, notificado o devedor, abre-se espaço para que o mesmo possa exercer o seu direito de defesa em 30 dias por meio de impugnação contendo certos requisitos, conforme os artigos 15¹⁴ e 16¹⁵ dessa lei.

Dessa forma, cabe ao contribuinte mencionar em sua impugnação os fatos de direito, as provas que possuir em as diligências ou perícias que pretende produzir

Ainda de acordo com o Decreto 70.235 de 1972, art. 25¹⁶, da decisão do órgão de primeiro grau cabe recurso, o que geralmente é apreciado por um órgão colegiado.

- a) envio ao domicílio tributário do sujeito passivo; ou
- b) registro em meio magnético ou equivalente utilizado pelo sujeito passivo.

[...]

¹³Art. 11. A notificação de lançamento será expedida pelo órgão que administra o tributo e conterà obrigatoriamente:

- I - a qualificação do notificado;
- II - o valor do crédito tributário e o prazo para recolhimento ou impugnação;
- III - a disposição legal infringida, se for o caso;
- IV - a assinatura do chefe do órgão expedidor ou de outro servidor autorizado e a indicação de seu cargo ou função e o número de matrícula.

¹⁴Art. 15. A impugnação, formalizada por escrito e instruída com os documentos em que se fundamentar, será apresentada ao órgão preparador no prazo de trinta dias, contados da data em que for feita a intimação da exigência.

¹⁵Art. 16. A impugnação mencionará:

- I - a autoridade julgadora a quem é dirigida;
- II - a qualificação do impugnante;
- III - os motivos de fato e de direito em que se fundamenta, os pontos de discordância e as razões e provas que possuir;
- IV - as diligências, ou perícias que o impugnante pretenda sejam efetuadas, expostos os motivos que as justifiquem, com a formulação dos quesitos referentes aos exames desejados, assim como, no caso de perícia, o nome, o endereço e a qualificação profissional do seu perito.
- V - se a matéria impugnada foi submetida à apreciação judicial, devendo ser juntada cópia da petição.

[...]

¹⁶Art. 25. 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;
 - a) aos Delegados da Receita Federal, titulares de Delegacias especializadas nas atividades concernentes a julgamento de processos, quanto aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal.
 - b) às autoridades mencionadas na legislação de cada um dos demais tributos ou, na falta dessa indicação, aos chefes da projeção regional ou local da entidade que administra o tributo, conforme for por ela estabelecido.
- II - em segunda instância, ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, órgão colegiado, 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.

[...]

Dependendo da estrutura deste, pode haver ainda um recurso especial cuja finalidade é preservar a uniformidade de julgados dos órgãos, a exemplo dos tribunais federais.

Não tendo sido interposta defesa e nem tendo sido realizado o adimplemento da obrigação tributária, a Fazenda Pública não pode deixar que a “cobrança amigável” perdue *ad infinitum*. Assim, deve ser fornecido um prazo que não se estenda muito para que se possa efetivar a cobrança administrativa. No entender de Bernardo Ribeiro de Moraes¹⁷ “Recomenda-se que o prazo de permanência na dívida, na cobrança amigável, deva ser no máximo de 60 dias, contados a partir do envio da notificação de débito. Este prazo de dois meses é para cobrança de débitos em que se apure, de imediato, o paradeiro do devedor.”

Ainda não tendo sido enviada à execução fiscal, tendo se passado o prazo de julgamento da defesa interposta pelo réu – contestação, recursos e pedidos de reconsideração - e o prazo de permanência da dívida na cobrança amigável, não tendo ocorrido a quitação do ou o parcelamento do débito e nem a vitória do devedor na instância administrativa, deve a dívida ser inscrita e encaminhada com a respectiva certidão para o órgão judiciário competente para realizar a sua cobrança.

2.2 A cobrança judiciária

A execução fiscal, no Brasil, desenvolve-se, praticamente, no Judiciário. Os atos administrativos anteriormente praticados não integram o processo judicial, embasando apenas a constituição do título executivo extrajudicial, qual seja a certidão da dívida ativa.

Em geral, a unidade administrativa que realiza a cobrança judicial da dívida ativa, como última tentativa de cobrança, envia ao devedor um último aviso, comunicando o seu débito e o prazo para a cobrança judicial.

¹⁷MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Dívida Ativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 152.

2.2.1 As ações de cobrança e a legitimidade ativa

A cobrança judicial da dívida ativa é a parte da cobrança em que se faz uso das normas de processo judicial civil. De acordo com Bernardo Ribeiro de Moraes¹⁸, “a cobrança da dívida ativa, na parte judicial, possui um ótimo instrumento, que é a execução fiscal. Na impossibilidade desta, por falta de requisitos necessários, há a ação ordinária de cobrança”.

A ação ordinária de cobrança, por seu caráter menos célere, utiliza-se de rito ordinário e não envolve a fase preliminar de penhora dos bens, sendo prevista no art. 282 e seguintes do CPC. Sua utilização seria indicada diante de certos casos específicos de cobrança da dívida ativa, como quando houver emissão falsa de certidão negativa de tributos, tributos pagos com cheques sem fundos e recolhidos sem a vinculação do respectivo pagamento à liquidação do crédito tributário e dívidas ativas que não são inscritas e não estão previstas dentro do campo da ação executiva (THEODORO JÚNIOR, 2009, p. 167).

Denomina-se execução fiscal a ação de que dispõem certos entes que são sujeitos ativos para a cobrança de créditos da dívida ativa não-pagos, tendo os títulos sido inseridos ou não no processo de cobrança administrativa. Mister se faz lembrar que a Lei nº 6.830 dá abrangência ampla ao conceito de dívida ativa e admite a execução fiscal como procedimento aplicável tanto à cobrança de créditos tributários e não-tributários. De acordo com Humberto Theodoro Júnior¹⁹, “Até mesmo as obrigações contratuais, desde que submetidas ao controle da inscrição, podem ser exigidas por via de execução fiscal.”

A lei 4.320 de 1964²⁰, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, é que nos fornece o conceito de dívida ativa não-tributária, de acordo com o

¹⁸Ibidem, p. 166.

¹⁹Ibidem, p. 14.

²⁰BRASIL. Lei nº 4.320 de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm> Acesso em 13 nov. 2010.

art. 39, § 2º²¹. Além disso, o parágrafo 5º desse mesmo artigo legitima a Procuradoria da Fazenda Nacional – PFN - para a cobrança da dívida ativa da União.

Sobre os casos mais comuns de dívidas ativas não-tributárias, temos, no âmbito estadual, as multas criminais, as multas por infrações ambientais, as multas decorrentes do Código do Consumidor (em regra apuradas pelo Procon) e a reposição de vencimentos pagos indevidamente. Na esfera federal, as multas impostas pela Sunab, pelo Inmetro, pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pelos conselhos profissionais e pela fiscalização do trabalho (CLT).

Ainda sobre a legitimidade para a cobrança de dívidas tributárias em nível de Justiça Federal, os conselhos profissionais possuem legitimidade ativa para demandarem a execução fiscal de títulos não-pagos como anuidades de profissionais, taxas de empresas ou multas impostas pela constatação de irregularidades, a exemplo da presença de profissionais não-associados atuando em empresas como responsáveis técnicos por atividades específicas que só podem ser desenvolvidas por profissionais portadores de registro nos conselhos.

2.2.2 Citação

Apresentada a petição inicial ao juízo competente, o magistrado, após o exame dos requisitos de admissibilidade da ação, ordenará, através de despacho inicial, a citação do

²¹Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

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

[...]

§ 5º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

réu, conforme os art. 7º, I, e 8º da lei nº 6.830 de 1980 e, dependendo do caso, outros procedimentos autorizados pelos demais incisos do art. 7º, como a realização da penhora, o arresto de bens, o registro da penhora ou a avaliação dos bens penhorados ou arrestados.

No art. 8º da mesma lei, estão numeradas as hipóteses possíveis de citação. Em primeiro lugar, temos a citação por aviso de recebimento (AR) via correio, que é tida como a regra nas ações de execução fiscal, podendo a Fazenda Pública escolher outra forma.

Em caso de não haver êxito na tentativa inicial de citação, não tendo o AR retornado no prazo de quinze dias da entrega da carta à agência dos correios e não havendo sido encontrados quaisquer bens em nome do devedor, é realizada a citação por edital. A jurisprudência do STJ tem exigido, contudo, que o exequente tenha esgotado as possibilidades de localização do réu ou de bens que venham a satisfazer a dívida para com a Fazenda Pública. Assim, após certa polêmica, essa instância superior sumulou a Súmula 414²² “A citação por edital na execução fiscal é cabível quando frustradas as demais modalidades.”

Diferentemente das execuções por quantia certa que são disciplinadas exclusivamente pelo CPC, a citação por edital, em sede de execução fiscal, deve ser publicada em órgão oficial. Para esta modalidade de citação, o prazo disponibilizado pela LEF é o de trinta dias. Esta modalidade de citação também será disponibilizada ao devedor ausente no país, que terá um prazo de sessenta dias para tomar as medidas próprias. Ocorrida à citação, o executado dispõe de cinco dias para pagar a dívida com os juros de mora e encargos indicados na CDA.

Cada tentativa de citação do réu, logrando-se êxito ou não, fica registrada nos autos do processo. Assim, deve ser realizada a anexação de provas dos atos de citação de iniciativa da vara, tais como: os avisos de recebimento, positivos ou negativos, devolvidos pelos correios após a tentativa de citação; a declaração expressa dos oficiais de justiça de que realizaram ou não a citação de determinados executados; a declaração dos serventuários da justiça de que realizaram a citação de determinada pessoa por edital coletivo e a posterior declaração de que transcorreu o prazo legal e o executado se apresentou à Justiça ou nada fez. Fato interessante é o de algumas varas, antes mesmo da citação, por ordem do próprio magistrado, já realizam a penhora *on-line* de valores em contas dos executados. Assim, o próprio executado ou seu representante, ao se apresentar à vara para procurar esclarecimento a

²²BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Disponível em: <AM http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.txt > Acesso em: 1 nov. 2010.

respeito da restrição realizada, já recebe a intimação do serventuário da justiça de que está citado do processo de execução fiscal contra si. Tal prática, no entanto, é pouco utilizada nas varas de execução fiscal.

No entanto, pode ocorrer de que o magistrado, no despacho inicial, não determine a citação, mas ordene que o representante do exequente supra a petição inicial em face de certas deficiências quanto aos requisitos necessários ao andamento da execução. Assim, pode ocorrer de o magistrado contatar irregularidade no valor cobrado na CDA em função de inconstitucionalidade na estipulação de valores de anuidades de conselhos através de resoluções editadas pelos mesmos, determinando a atualização dos valores da CDA conforme os parâmetros legais. Outras vezes pode requisitar que se supra a petição inicial por não encontrar o CPF do executado ou o CEP do domicílio do executado.

2.2.3 Penhora

Intimado da ação de execução fiscal, o executado poderá garantir o juízo segundo uma das opções presentes no art. 9º da LEF²³ (depósito em dinheiro, fiança bancária, nomeação de bens à penhora do próprio executado ou de terceiros).

O depósito em dinheiro e a fiança não são, formalmente, penhora, de sorte que, em tal situação, não se concretiza a necessidade de se lavrar um auto ou um termo de penhora. Todavia, os efeitos desses dois atos são similares aos propiciados do ato de penhora caso haja a interposição de embargos pelo devedor. Em caso de fiança, empós intimar-se o banco fiador para que salde o débito do executado que lhe requereu a fiança, não tendo sido essa fiança paga, proceder-se-á à penhora dos bens da instituição financeira responsável, de acordo com o

²³Art. 9º - Em garantia da execução, pelo valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, o executado poderá:

I - efetuar depósito em dinheiro, à ordem do Juízo em estabelecimento oficial de crédito, que assegure atualização monetária;

II - oferecer fiança bancária;

III - nomear bens à penhora, observada a ordem do artigo 11; ou

IV - indicar à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública.

[...]

art. 19²⁴. Caso a instituição financeira venha a honrar a garantia por ele efetuada, realizará o depósito da soma à ordem do magistrado, e não através de pagamento direto ao exequente. Tal prerrogativa se deve ao fato de que a garantia é do juízo, de maneira que somente ao juiz cabe dispor a respeito do destino da quantia destinada à sub-rogação do gravame inicial.

Quanto à nomeação dos bens à penhora, os bens do devedor podem ser nomeados ao juiz, em petição, ou na presença do próprio oficial de justiça. Os bens pertencentes a terceiros, no entanto, devem sempre ser nomeados nos autos, para que o magistrado ouça sempre a Fazenda pública antes de deliberar sobre a possibilidade de aceitação dos bens. Salvo quando se apresente uma séria justificação, a nomeação de bens à penhora pelo devedor deverá obedecer à ordem definida pelo art. 11 da LEF²⁵, a saber, dinheiro, título da dívida pública, bem como títulos de crédito, que tenham cotação em bolsa, pedras e metais preciosos, imóveis, navios e aeronaves, veículos, móveis ou semoventes, direitos e ações.

Não realizados nenhum desses atos, pode o magistrado determinar a realização de diligências de localização de bens com objetivos de penhora ou de arresto, não podendo o bem ser penhorado apenas quando for declarado impenhorável conforme a legislação dispuser.

Cumprido ressaltar que além das tradicionais garantias do juízo, a jurisprudência vem aceitando a interposição de outras garantias, como o oferecimento de precatórios e de debêntures²⁶.

²⁴ Art. 19 - Não sendo embargada a execução ou sendo rejeitados os embargos, no caso de garantia prestada por terceiro, será este intimado, sob pena de contra ele prosseguir a execução nos próprios autos, para, no prazo de 15 (quinze) dias:

I - remir o bem, se a garantia for real; ou

II - pagar o valor da dívida, juros e multa de mora e demais encargos, indicados na Certidão de Dívida Ativa pelos quais se obrigou se a garantia for fidejussória.

²⁵ Art. 11 - A penhora ou arresto de bens obedecerá à seguinte ordem:

I - dinheiro;

II - título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa;

III - pedras e metais preciosos;

IV - imóveis;

V - navios e aeronaves;

VI - veículos;

VII - móveis ou semoventes; e

VIII - direitos e ações.

[...]

²⁶ PROCESSO CIVIL – TRIBUTÁRIO – EXECUÇÃO FISCAL – ART. 11, INCISO VIII, LEI N. 6.830/80 – PENHORA – DEBÊNTURES DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE – ADMISSIBILIDADE COMO GARANTIA DE EXECUÇÃO FISCAL.

1. O deslinde da questão dar-se-á com a identificação, na hipótese dos autos, da possibilidade de admissão de títulos emitidos pela Companhia Vale do Rio Doce, denominados debêntures, como garantia de execução fiscal.

No âmbito de penhora autorizada por lei, cumpre ressaltar o papel da penhora *on line*, instituto que vem sendo alvo de diversas críticas por parte de estudiosos. Da parte do Superior Tribunal de Justiça, após a edição da Lei nº 11.382 de 2006, é admitida a utilização dessa modalidade de constrição de bens, mesmo não que estejam esgotadas as buscas sobre outros bens e direitos²⁷.

Todo e qualquer ato de tentativa de nomeação de bens à penhora pelo executado e de aceitação dos bens ofertados deve ser registrado nos autos do processo. Além disso, as diligências de penhora também deverão ser registradas através de certidões onde o oficial de justiça declara ter ou não ter obtido êxito.

A penhora, para que venha a produzir efeitos, precisa constar em termo processual adequado. O ato em questão denomina-se “auto de penhora”, quando é lavrado fora do processo, através de oficial de justiça que cumpria mandado. Caso a penhora seja redigida pelo próprio escrivão nos termos do processo face à aceitação dos bens nomeados pelo próprio executado, o documento comprobatório denomina-se “termo de penhora”.

Sobre a intimação de realização de penhora, observamos o entendimento de Éderson Garin Porto²⁸, “o ato intimação da penhora reveste-se de elevada importância na oportunidade em que o auto de penhora tenha sido juntado aos autos, pois o prazo para a propositura de embargos do devedor tem início nesse momento”.

2. "A Primeira Seção desta Corte, na sessão de 27.06.2007, ao julgar os EREsp 836.143/RS, Rel. Min. Humberto Martins, concluiu que as debêntures da Eletrobrás são bens penhoráveis por se tratar de título de crédito que se ajusta ao disposto no art. 655, IV, do CPC. Mudança da orientação anterior. 3. Recurso especial conhecido em parte e provido." (REsp 964.860/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJ 19.9.2007)

3. As debêntures emitidas pela Companhia Vale do Rio Doce também são passíveis de admissão como garantia de execução fiscal. Tais títulos, na linha da jurisprudência desta Corte Superior, podem ser aceitos para garantia do juízo, por possuírem liquidez imediata e cotação em bolsa de valores. Apenas, e tão-somente, as debêntures as possuem. Registre-se que não é o caso de Títulos emitidos nominados de “Obrigações ao Portador”. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1039722/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 02/06/2008.).

²⁷PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – EXECUÇÃO FISCAL – PENHORA ON LINE SISTEMA BACEN-JUD – REQUERIMENTO FEITO NO REGIME ANTERIOR AO ART. 655, I, DO CPC (REDAÇÃO DADA PELA LEI 11.382/2006)

1. A jurisprudência atual desta Corte firmou-se no sentido de que, após a vigência da Lei 11.382/2006, o bloqueio de ativos financeiros por meio de penhora *on line* não requer mais o esgotamento de diligências para localização de outros bens do devedor passíveis de penhora, sendo admitida hoje a constrição por meio eletrônico sem essa providência.

2. Recurso especial provido. BRASIL. (REsp 1194067/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 01/07/2008).

²⁸PORTO, Garin Ederson. **Manual de execução fiscal**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2010. p. 128.

2.2.4 Embargos

A defesa do executado é realizada em um processo de conhecimento, autônomo ao processo de execução, mas incidente sobre o seu curso. Conquanto seja permitido, excepcionalmente, a apresentação de algumas defesas dentro do próprio processo de execução, os embargos à execução são a via mais adequada a realizar a defesa dos interesses do executado. Sobre as defesas no processo de execução, temos a opinião de Luiz Guilherme Marinoni e Sergio Cruz Arenhart²⁹: “A verdadeira via de defesa do executado, nas execuções de títulos extrajudiciais, é a ação autônoma e incidente ao processo de execução, a que a lei denomina embargos à execução”.

Embora a lei n° 6.830 de 1980, ao regular a execução fiscal, não haja produzido norma semelhante à do art. 736 do CPC, permitindo a interposição de embargos, essa disposição deve ser aplicada subsidiariamente. De acordo com Humberto Theodoro Júnior³⁰, “tal disposição deve ser aplicada subsidiariamente com a autuação em apenso dos embargos do executado, apresentados em execução fiscal, indubitável que tais embargos guardam aquelas mesmas características da ação incidental de conhecimento.”

De acordo com o art. 16 da LEF³¹, abre-se o prazo de 30 dias para a interposição de embargos contados do depósito, da juntada da prova da fiança bancária, da intimação da penhora. A matéria de defesa é ampla, a exemplo do que se pode alegar em relação às execuções de títulos executivos extrajudiciais. Conforme o art. 16 da Lei n° 6.830, as provas são requeridas pelo embargante na própria inicial, que deve ser instruída com os documentos

²⁹MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil. Vol. 3.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 457.

³⁰THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Lei de Execução Fiscal.* São Paulo: Saraiva, 2009. p. 138.

³¹Art. 16 - 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.

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

§ 2º - No prazo dos embargos, o executado deverá alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de testemunhas, até três, ou, a critério do juiz, até o dobro desse limite.

§3º - Não será admitida reconvenção, nem compensação, e as exceções, salvo as de suspeição, incompetência e impedimentos, serão argüidas como matéria preliminar e serão processadas e julgadas com os embargos.

e conter o rol de testemunhas, até o máximo de três, podendo o juiz aumentar o número de testemunhas para até 6. Não se admite ainda a reconvenção, nem a compensação.

De acordo com normas processuais civis, as exceções de suspeição, impedimento e incompetência relativa são processadas à parte. As outras formas de exceções são argüidas como preliminar de embargos.

Tendo os embargos sido julgados desfavoráveis ao executado, o prosseguimento da execução fiscal correrá sob a responsabilidade do exequente. Este deverá, dessa forma, responder pelos eventuais prejuízos do executado que advierem da ação de execução caso se haja interposto uma apelação e esse recurso tenha sido acolhido, gerando a extinção da execução. Nesse caso, aplica-se, subsidiariamente, a norma inserta no art. 574 do CPC³², que versa sobre o ressarcimento do devedor pelo credor quando a sentença, passada em julgado, declarar inexistente, no todo ou em parte, a obrigação, que deu lugar à execução.

2.2.5 Leilão e adjudicação

Realizada a penhora dos bens, e, posteriormente, não satisfeito o crédito tributário, está a Justiça Federal autorizada a realizar leilões para a satisfação da dívida com a Fazenda Pública. Assim, emitindo o despacho autorizando que se leiloem os bens do executado, proceder-se-á à confecção do edital do leilão onde serão ofertados os bens do executado, bem como os de outros executados em processos que tramitam na Justiça Federal. Após a confecção, realizam-se outras rotinas pelos servidores da vara, como a certificação do edital, a revisão pelo juiz, o próprio leilão em si e a elaboração de mandado de entrega dos bens.

O edital, além de ser fixado na sede do juízo, deverá ser publicado apenas uma vez em órgão oficial sob a forma resumida e gratuitamente. Mister se faz ressaltar que todo e qualquer bem penhorado, conforme o art. 23³³, deve ser arrematado através de leiloeiro

³²Art. 574. O credor ressarcirá ao devedor os danos que este sofreu, quando a sentença, passada em julgado, declarar inexistente, no todo ou em parte, a obrigação, que deu lugar à execução

³³Art. 23 - A alienação de quaisquer bens penhorados será feita em leilão público, no lugar designado pelo Juiz.
§1º - A Fazenda Pública e o executado poderão requerer que os bens sejam leiloados englobadamente ou em lotes que indicarem.

§2º - Cabe ao arrematante o pagamento da comissão do leiloeiro e demais despesas indicadas no edital.

oficial. Não há, para a execução fiscal, a distinção entre a praça e o leilão que é feita pelo CPC. O leiloeiro é agente comercial autônomo cuja escolha, de acordo com art. 706 do CPC, compete ao exequente. O pagamento da comissão desse agente, bem como de outras despesas de arrematação, correrão por conta do arrematante, de acordo com o que será definido em edital (art. 23 §2º). Os serviços do leiloeiro estão regulamentados pelo Decreto nº 2.191 de 1932. Apesar de caber ao credor indicar o leiloeiro, a designação é ato do juiz, cabendo ao devedor a possibilidade de impugnação da escolha caso disponha de fundamentos que realmente ensejem a nulidade dessa escolha.

Conforme o artigo 22 da LEF³⁴, o leilão deverá ser realizado em local público designado pelo magistrado e será precedido por intimação pessoal dos procuradores da Fazenda Pública. Sobre a intimação dos executados, não há na LEF a previsão de citação dos mesmos, todavia STJ acabou por editar súmula determinando a necessidade de intimação dos réus quando da realização de hasta pública, “Na execução fiscal, o devedor deverá ser intimado, pessoalmente, do dia e hora da realização do leilão”³⁵.

Uma questão interessante reside no fato de a LEF não ter se pronunciado a respeito de uma segunda licitação de leilão, possibilidade expressa no art. 686 do CPC. De acordo com Humberto Theodoro Júnior³⁶; “Continua, portanto, aplicável à espécie o disposto no Código de Processo Civil, nos artigos 686 e 687, naquilo que não colidir com as inovações do questionado artigo 22 da Lei nº 6.830.”

De acordo com esse entendimento, veio o STJ a editar a Súmula 128, “Na execução fiscal haverá segundo leilão, se no primeiro não houver lance superior à avaliação”³⁷.

Sobre a possibilidade de se adjudicar o bem destinado ao leilão ou já leiloadado, a Lei nº 6.830 de 1980 admite essa possibilidade tanto em caso de ausência de licitantes como

³⁴Art. 22 - A arrematação será precedida de edital, afixado no local de costume, na sede do Juízo, e publicado em resumo, uma só vez, gratuitamente, como expediente judiciário, no órgão oficial.

§ 1º - O prazo entre as datas de publicação do edital e do leilão não poderá ser superior a 30 (trinta), nem inferior a 10 (dez) dias.

§ 2º - O representante judicial da Fazenda Pública, será intimado, pessoalmente, da realização do leilão, com a antecedência prevista no parágrafo anterior.

³⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=360> Acesso em: 1 nov. 2010.

³⁶THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 156.

³⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=360> Acesso em: 1 nov. 2010.

em concorrência com o arrematante. Existe ainda a possibilidade de adjudicação prévia, anterior à realização da hasta pública. De acordo com o art. 24³⁸ e incisos, as hipóteses para que ocorra a adjudicação de bens pela Fazenda Pública são: oferta pelo preço da avaliação pela Fazenda Pública antes que haja a hasta; oferta do preço da avaliação se não houver licitante; oferta pela Fazenda Pública de valor igual ao da maior oferta feita por particular. A adjudicação em prejuízo do arrematante pode ser feita em até trinta dias após a realização da hasta pública.

Quanto ao valor da adjudicação, deve-se distinguir os casos em que o leilão chegou a ser realizado e aqueles em que não apareceram licitantes. Conforme a LEF, a Fazenda tanto poderá adjudicar em leilão sem lance como na hipótese em que houver lance e arrematação por terceiros. Se não houver lance, a adjudicação será pelo preço de avaliação. Caso haja arrematação, a adjudicação será preferencial á Fazenda Pública e em pé de igualdade com os particulares.

Caso já tenha ocorrido o leilão, há a dúvida sobre quem responderá pela comissão do leiloeiro, já que todo o seu serviço já terá sido prestado e o auto de arrematação, se ainda não assinado, só dependerá da lavratura do escrivão. Dessa forma, a tarefa do leiloeiro terá se exaurido, não podendo o mesmo sofrer prejuízos em virtude de uma adjudicação posterior por parte da Fazenda Pública. Na opinião de Éderson Garin Porto³⁹, “Quer isto dizer que a posição da Fazenda, como adjudicatária, há de corresponder exatamente à do autor do lance do arrematante, sob pena de não se admitir a adjudicação e prevalecer a arrematação.”

Assim, se ao arrematante competia, nos termos da lei, o pagamento da comissão do leiloeiro como complemento do lance dado, esse mesmo encargo deverá incorrer à Fazenda Pública quando exercitar o seu direito de preferência após o leilão.

³⁸Art. 24 - A Fazenda Pública poderá adjudicar os bens penhorados:

I - antes do leilão, pelo preço da avaliação, se a execução não for embargada ou se rejeitados os embargos;

II - findo o leilão:

a) se não houver licitante, pelo preço da avaliação;

b) havendo licitantes, com preferência, em igualdade de condições com a melhor oferta, no prazo de 30 (trinta) dias.

Parágrafo Único - Se o preço da avaliação ou o valor da melhor oferta for superior ao dos créditos da Fazenda Pública, a adjudicação somente será deferida pelo Juiz se a diferença for depositada, pela exeqüente, à ordem do Juízo, no prazo de 30 (trinta) dias.

³⁹PORTO, Garin Ederson. **Manual de execução fiscal**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2010. p. 162.

2.2.6 Extinção da execução fiscal

A execução fiscal, assim como ocorre na execução comum, tem o seu fim decretado por sentença judicial, conforme o art. 795 do CPC⁴⁰. Tal sentença poderá decretar a extinção do processo sem a resolução do mérito por qualquer das situações descritas no art. 267⁴¹, ou com a resolução do mérito, art. 269⁴², CPC.

A sentença prolatada, no entanto, não faz coisa julgada material. De acordo com Araken de Assis⁴³, “O único efeito do pronunciamento judicial respeita a execução da relação processual executiva (coisa julgada formal)”.

Pode a execução fiscal ser extinta a requerimento do exequente. Dessa forma, pode a Fazenda Nacional requerer ao juiz que extinga a execução. De acordo com a posição dos tribunais superiores⁴⁴, tal conduta acaba por funcionar como reconhecimento do pedido

⁴⁰Art. 795. A extinção só produz efeito quando declarada por sentença.

⁴¹Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:

I - quando o juiz indeferir a petição inicial;

II - quando ficar parado durante mais de 1 (um) ano por negligência das partes;

III - quando, por não promover os atos e diligências que lhe competir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias;

IV - quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

V - quando o juiz acolher a alegação de perempção, litispendência ou de coisa julgada;

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;

VII - pela convenção de arbitragem;

VIII - quando o autor desistir da ação;

IX - quando a ação for considerada intransmissível por disposição legal;

X - quando ocorrer confusão entre autor e réu;

XI - nos demais casos prescritos neste Código.

[...]

⁴²Art. 269. Haverá resolução de mérito:

I - quando o juiz acolher ou rejeitar o pedido do autor;

II - quando o réu reconhecer a procedência do pedido;

III - quando as partes transigirem;

IV - quando o juiz pronunciar a decadência ou a prescrição;

V - quando o autor renunciar ao direito sobre que se funda a ação.

⁴³ ASSIS, Araken de. **Manual do processo de execução**. São Paulo: RT, 2001. p. 151

⁴⁴PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AÇÃO AUTÔNOMA, DE CONHECIMENTO. PAGAMENTO DO DÉBITO. EXECUÇÃO FISCAL EXTINTA, ANTE O RECONHECIMENTO DO PEDIDO. EMBARGOS À EXECUÇÃO EXTINTOS, COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA 153 DO STJ.

[...]

quando interpostos os embargos à execução, impondo, em decorrência, a prolação da sentença com sede de resolução de mérito em sede de embargos.

Na hipótese de apresentação de embargos, há a posição consolidada do STJ, que editou a súmula 153⁴⁵: “A desistência da execução fiscal, após o oferecimento dos embargos, não exime o exequente da sucumbência”.

Após o prazo recursal, não sendo apresentados recursos, ocorre a baixa do processo, conforme certidão anexada aos autos, bem como o envio dos mesmos ao setor de arquivo da vara.

2.2.7 Recolhimento dos valores

Tendo sido total ou parcialmente exitosa a execução fiscal, faz-se necessário recolher aos cofres públicos o produto da cobrança judiciária. Assim, o artigo 36⁴⁶ da Lei de Execução Fiscal determina à Fazenda Pública a competência para baixar as normas que deverão regular o recolhimento dos valores obtidos, como a indicação de qual órgão deverá arrecadar a quantia, o modelo da guia de recolhimento, etc.

Assim, trata-se de questão meramente administrativa, de acordo com o que melhor convier à Administração Pública. Cogitando-se de matéria financeira, onde sobrelevar-se o interesse da Administração Pública, pode a autoridade administrativa baixar normas ou adotar modelos ou normas especiais. O dispositivo visa a facultar a padronização de

4. O pleito de extinção da execução formulado pelo exequente, por força do reconhecimento do pedido – o cumprimento da obrigação tributária com o pagamento –, impõe a aplicação irrestrita do dispositivo do art. 269, II, do CPC.

5. Impugnada a execução, o pagamento judicial ou extrajudicial encerra o reconhecimento da legitimidade da pretensão, impondo a sucumbência a quem a resistia. Inteligência da Súmula 153 do STJ. (REsp 2985324/AM, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 08/06/2009).

⁴⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=tr ue&t=&l=10&i=330> Acesso em: 1 nov. 2010.

⁴⁶Art. 36 - Compete à Fazenda Pública baixar normas sobre o recolhimento da Dívida Ativa respectiva, em Juízo ou fora dele, e aprovar, inclusive, os modelos de documentos de arrecadação.

documentos de arrecadação, utilizados na liquidação de débitos fiscais, ajuizados ou não (PACHECO, 1990, p. 276).

A arrecadação é o recebimento de fato do crédito constante na certidão da dívida ativa que foi objeto da execução fiscal. No entendimento de Bernardo Ribeiro de Moraes⁴⁷, “Uma vez recebida (arrecadada) pelos agentes administrativos ou por via bancária, a receita deve ser recolhida (entrada) aos cofres públicos, transformando-se em dinheiro da Fazenda Pública. Temos então a receita efetiva do objeto da obrigação (crédito da Fazenda Pública).”

⁴⁷MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Dívida Ativa**. São Paulo: 2004. p. 180.

3 SOBRE O CUSTO DA COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

A execução fiscal, quando exitosa, compõe-se de fonte de recursos para os entes que exercem a sua cobrança. Por outro lado, devido ao fato de envolver uma série de gastos que vai desde a elaboração da petição inicial pelos procuradores responsáveis, passando por diversos procedimentos, como a citação, as diligências de penhora, a realização de leilões, até chegar à prolação de sentença determinando a sua extinção, a execução fiscal também se constitui em uma significativa fonte de despesas para os recursos orçamentários, demandando os esforços de diversos servidores, como procuradores, oficiais de justiça, estagiários, chefes de repartição e magistrados.

Assim, pelo custo de diversos atos procedimentais ao longo de um processo, a execução de um título de valor baixo valor pode se tornar um ato altamente oneroso para a administração pública, sendo que as quantias despendidas pelo aparato estatal para que se cumpra uma sentença judicial podem, às vezes, chegar ao dobro ou ao triplo dos valores constantes em certidões da dívida ativa. Como consequência, institutos como a declaração da prescrição intercorrente e da remissão de dívidas por parte do Poder Judiciário são muito mais eficientes no sentido de melhor utilizar as verbas públicas, apesar de que, em contrapartida, existe para o contribuinte o estímulo à inadimplência de obrigações tributárias de baixa monta, o que pode acarretar um círculo vicioso de inadimplência.

Pelo seu caráter de geração de receitas e, ao mesmo tempo, de fonte de custos para a administração pública, muitos políticos e estudiosos vêm defendendo certas mudanças na legislação, no intuito de agilizar a cobrança dos créditos da Dívida Ativa. No entanto, para que isso aconteça, é necessário fornecer-lhes certos subsídios, informações que lhes norteiem a tomada de decisões.

Para se ter idéia do peso da execução fiscal no Brasil, em níveis de União, de acordo com dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional⁴⁸, no ano de 2009, essa instituição possuía um total de R\$ 827.824.998.507,62 em créditos gerais inscritos na Dívida Ativa, dívida essa que foi 11,71% maior do que a dívida do ano de 2008, R\$

⁴⁸ BRASIL. Balanço Geral da União em 2009. Disponível em: < http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/dados-estatisticos/dados_estatisticos.pdf> Acesso em: 12. nov. 2010

741.028.180.068,69. Por outro lado, a arrecadação do órgão cresceu, pois em 2008, a arrecadação de créditos da Dívida Ativa foi de R\$ 17.536.062.718,60, quantia essa que foi 12,52 % superior a constatada em 2008, R\$ 15.584.323.100,74.

Apesar desse aumento, pode-se constatar ainda um baixíssimo grau de eficiência, pois, se dividirmos a arrecadação de 2009 pelo estoque de créditos inscritos, teremos um percentual de apenas 2,12%, o que denota que apenas esse percentual dos créditos inscritos foi recuperado, enquanto o restante continuará sendo cobrado pelas vias administrativa e judicial. Ressalte-se que muitas dessas dívidas poderão demandar a máquina judiciária para a realização de execuções de dívidas que não compensam os seus custos, onerando ainda mais os gastos públicos. No entanto, não se tem idéia de quais são os reais custos envolvendo a exação judicial.

Para obter dados que realmente viessem a respaldar as mudanças na legislação e as atitudes tomadas pelas diversas esferas da administração pública, o CNJ encomendou ao Ipea uma pesquisa visando a mensurar o custo da execução fiscal no Brasil. Tal pesquisa tinha os seguintes objetivos gerais⁴⁹:

- Desenvolver uma metodologia para o cálculo do custo efetivo dos procedimentos - judiciais e do custo de ineficiência do sistema de Justiça;
- Calcular o custo de um procedimento de execução fiscal da União;
- Determinar o custo da ineficiência do sistema de Justiça nos procedimentos de execução fiscal da União.

Segundo o coordenador nacional da iniciativa, o técnico de planejamento Alexandre os Santos Cunha, o levantamento mostrará não apenas o quanto demora a tramitação dos processos nos cofres públicos, mas também as causas da lentidão, nacionalmente e por região⁵⁰.

⁴⁹COLARES, Gustavo. Forças unidas contra a lentidão na justiça. **Revista Universidade Pública**. Fortaleza: set./out. 2010. p. 13.

⁵⁰BRASIL. PGFN. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/dados-estatisticos/dados_estatisticos.pdf> Acesso em: 12 nov. 2010

3.1 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea - é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de planejamento e pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Nessa perspectiva de geração de conhecimento, o Ipea fornece à sociedade inúmeras publicações, seminários, assessoramento técnico, e cursos.

Tendo sido criado em 1964, com a primeira denominação de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, o Ipea tornou-se uma fundação pública e adquiriu a denominação atual através do Decreto-Lei nº 200 de 1967 Assim, o referido diploma previa que a instituição teria a finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, quando necessário, os dos demais Ministérios, sendo regido por estatutos aprovados por decreto do Presidente da República ⁵¹.

Hoje, o Ipea possui sete diretorias e um Conselho de Orientação formado por nomes importantes do pensamento social brasileiro. Mais tarde, em 2007, a instituição foi vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

A missão institucional da fundação consiste em produzir articular e disseminar o conhecimento para as esferas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro. Para tanto, realiza estudos dentro dos seguintes eixos temáticos⁵²:

- Inserção internacional soberana;

⁵¹Art. 191. Fica o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral autorizado, se o Governo julgar conveniente, a incorporar as funções de financiamento de estudo e elaboração de projetos e de programas do desenvolvimento econômico, presentemente afetos ao Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos (FINEP), criado pelo Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965, constituindo para esse fim uma empresa pública, cujos estatutos serão aprovados por decreto, e que exercerá todas as atividades correlatadas de financiamento de projetos e programas e de prestação de assistência técnica essenciais ao planejamento econômico e social, podendo receber doações e contribuições e contrair empréstimos de fontes internas e externas.

⁵²BRASIL. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/folder_institucional_jul_2010_v8_portugues.pdf>. Acesso em: 26. out. 2010

- Macroeconomia para o desenvolvimento;
- Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia;
- Estrutura tecnoprodutiva integrada e regionalmente articulada;
- Sustentabilidade ambiental;
- Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades;
- Infra-estruturar econômica, social e urbana.

Mister se faz ressaltar que o próprio estatuto do Ipea preconiza que poderá haver intercâmbio com outras entidades de ensino e pesquisa, conforme o seu art. 4º⁵³. Nessa perspectiva de intercâmbio, até julho de 2010, o Ipea mantinha 120 acordos e convênios de parcerias em meados de 2010. Dentre esses, estão redes de pesquisas com entidades de pesquisa estaduais (rede Ipea/Anipes, formada por 22 instituições), com associações de pesquisadores, entidades do setor produtivo, organizações não-governamentais e organismos internacionais⁵⁴.

3.2 Da pesquisa nacional

Apesar de o presente trabalho de pesquisa versar sobre os entraves à cobrança judicial dos créditos tributários nas varas federais, necessário se faz explanar um pouco sobre a metodologia empregada na pesquisa realizada pelo Ipea em todo o Brasil, estudo esse que foi denominado “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal no Brasil” e forneceu subsídios para a realização da presente obra.

⁵³ Art. 4º. Na execução dos seus trabalhos e para a realização dos objetivos previstos no artigo 3º, O IPEA poderá manter intercâmbio com entidades de ensino e pesquisa, nacionais e estrangeiras, interessadas em assuntos econômicos e social.

⁵⁴ BRASIL. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/folder_institucional_jul_2010_v8_portugues.pdf> Acesso em: 26 out. 2010.

Inicialmente, na análise do custo da execução fiscal no Brasil, a instituição de pesquisa elegeu determinar as seguintes variáveis: qual a distribuição de tarefas existente entre os servidores da Justiça Federal; qual o tempo médio de duração; quantas vezes cada etapa do procedimento judicial precisa ser refeita ao longo de uma execução fiscal da União.

A pesquisa desenvolvida pelo Ipea teve como objeto a análise de 1.525 autos findos de processos de execução fiscal da União, com baixa definitiva na Justiça Federal entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2009, distribuídos em 182 varas da Justiça Federal, em 125 cidades das 27 unidades da federação. Para efetuar a coleta de dados em campo, a partir de questionários desenvolvidos pelo Ipea, envolvendo a análise de autos findos, a etnografia e a execução de entrevistas com os servidores das varas federais componentes da amostra, dividiu-se o país em 14 regiões, sendo que, 11 dessas regiões ficaram a cargo dos bolsistas selecionados na Chamada Pública nº 031 de 2010. Na construção dos critérios de espacialização, levou-se em conta a concentração geográfica, a distância a ser percorrida pelas equipes, o número total de varas por visitar e de autos findos por analisar.

Sobre o objetivo principal da pesquisa, nº 031 de 2010, a pesquisa desenvolvida possui como meta prioritária o desenvolvimento de uma metodologia, que seja repetível para mensuração de custos de outros tipos de procedimentos judiciais, inclusive em outras esferas do Poder Judiciário, resultando na construção de dados e indicadores comparáveis entre diferentes tipos de procedimentos judiciais e esferas do Poder Judiciário, com intervalo de confiança de 95% e margem de erro amostral de 2,5%⁵⁵.

A metodologia empregada para ser realizar o cálculo do custo dos procedimentos judiciais requer basicamente a aferição do seu tempo de tramitação, o que será ponderado em função dos recursos despendidos e dos resultados obtidos.

Os tempos podem ser representados pelo tempo total do processo de Execução fiscal, que é decomposto em tempos estimados das sub-rotinas descritas nas fichas utilizadas. Desses períodos, deve ser subtraído o tempo de espera à prática dos atos, ou “tempo morto”. De acordo com os preceitos da Samuel Oliveira dos Santos, “A grande dificuldade de qualquer indústria é eliminar, ao menos reduzir, os tempos gastos que não agregam valores ao

⁵⁵BRASIL. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/chamada_publica/10_04_28_ChamadaPublica031.pdf> Acesso em: 12 nov. 2010.

produto como a preparação da máquina e a preparação de documentos para o processo. Esses tempos são conhecidos como peso morto”.⁵⁶

Na esfera dos cartórios judiciais, tempos mortos seriam aqueles tempos de espera em que não se praticam os procedimentos inerentes ao próprio processo. Dessa forma, quando um oficial de justiça se desloca para uma residência com o objetivo de realizar uma citação, por exemplo, é considerado tempo morto, pois só conta o tempo que foi efetivamente gasto pelo servidor para realizar o ato de citação do executado.

Para produzir informações precisas e úteis ao gerenciamento do sistema de justiça, a pesquisa combina os métodos *weighted caseload*, custeio baseado em atividades (ABC) e método *delphi*. As técnicas de coleta de dados empregadas consistiram em observação, entrevistas estruturadas, questionários e análise de documentos.

3.2.1 Método *weighted caseload*

Originário da área da Administração de Empresas, o método *Weighted Caseload* destina-se a medir a quantidade de tempo total necessário à conclusão de um processo organizacional.

O método em questão visa a determinar a quantidade de “tempo judicial” necessário para resolver um processo “típico”. Este método prevê a execução das seguintes fases:

- Seleção de uma amostra de processos;
- Identificação dos atos/procedimentos ocorridos num determinado processo;
- Registro da frequência da ocorrência desses atos/procedimentos;
- Registro do tempo que o juiz necessita para a prática de cada ato/procedimento;

⁵⁶SANTOS, Samuel Oliveira dos. **Administração da produção com auxílio de handhelds, de conexões em aço forjado, suniadas em tornos de CNC. Estudo de caso; Flacon Conexões de Aço LTDA.** Disponível em: <<http://www.fateczl.edu.br/TCC/2009-2/tcc-159.pdf>> Acesso em: 26 out. 2010.

- O “tempo judicial” de cada tipo de ação é calculado determinando-se a duração média de cada tipo de ato. De seguida, multiplica-se a duração média do “tempo judicial” desse ato pelo número de ocorrências num determinado tipo de processo. Por exemplo, para se determinar o *case-weight* de uma ação de divórcio, há que somar todos os diferentes pesos dos vários atos que compõem um processo de divórcio⁵⁷.

A partir dos tempos contabilizados e da construção de um organograma de trabalho baseado na observação das atividades da secretaria da vara, faz-se o cálculo dos recursos humanos necessários, considerando-se o movimento processual, o tipo de procedimento e a carga horária contratada. Aos recursos humanos, são acrescidos os dados de recursos materiais e tecnológicos

3.2.2 Método de custeio baseado em atividades (ABC)

Para identificar a cadeia de atividades que compõem o processo, excluindo-se os “tempos mortos” contabilizados pelo *Weighted Caseload*, utiliza-se o método ABC, originário da área da Administração Pública e muito empregado na análise de procedimentos que não têm necessariamente um produto economicamente apreciável com base na integração insumos-atividades-produtos. Esse método permite identificar as atividades para as quais se estimará o custo efetivo parcial ao longo de determinado.

Sobre o uso do sistema de custo ABC, temos a opinião de Walter Pereira Lima⁵⁸: “Um dos benefícios do custeio ABC é que permite melhores decisões gerenciais, otimizando a atuação da empresa. O método permite um contínuo melhoramento das atividades, com redução de custos e ainda identificando aqueles relevantes para a tomada de decisão.”

⁵⁷SANTOS, Boaventura de Souza. **Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis**. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/Os_actos_e_os_tempos.pdf> Acesso em: 26 out. 2010.

⁵⁸LIMA, Walter Pereira. **Gestão de custos na administração pública: uma contribuição de um modelo conceitual de um sistema de custos para a Justiça Federal de Sergipe** / Dissertação (mestrado) Walter Pereira Lima. – Recife. 2006. – Universidade Federal de Pernambuco. p. 63.

3.2.3 Método *delphi*

Para obter o custo da ineficiência, é necessário que, do custo total, seja excluído o custo efetivo de trabalho. Para identificar o tempo efetivo despendido para a execução de cada atividade identificada por meio do método ABC, utilizar-se-á o método Delphi.

O método *Delphi*, originário da Engenharia de Produção, permite identificar o tempo médio de cada atividade a partir da coleta da opinião de uma amostra de servidores sobre o tempo necessário para realizar os atos e rotinas processuais. Por esse método, o tempo médio decorre da média das respostas submetida a retificação posterior dos entrevistados, e é controlado pela cronometragem das atividades desses servidores em 5% da amostra.

Tal método privilegia a oitiva da opinião dos operadores através de uma amostra de profissionais envolvidos nos estudos de caso. É, freqüentemente, utilizado em conjugação com o método do *Weighted Caseload*. Este método prevê que os juízes e funcionários judiciais dos tribunais sejam questionados sobre o tempo necessário para a realização de atos e diligências processuais. Posteriormente, calculam-se as médias das respostas de modo a determinar um tempo médio para cada ato ou diligência (SANTOS, 2005. p. 3).

3.3 Da necessidade da análise em campo do problema da execução fiscal

Em nível de Justiça Federal, só se pode ter uma real dimensão do problema das dificuldades que ocorrem no processo de execução fiscal quando se desenvolve uma pesquisa em campo visando ao estudo do trâmite de um processo de cobrança de um título da dívida ativa.

De nada adiantaria o envio de questionários aos servidores envolvidos no processo de execução fiscal, documentos a serem respondidos e depois entregues às equipes de pesquisa. Apenas conversando com os envolvidos, percorrendo os diversos ambientes das varas – arquivos, centrais de execução de mandados, setores de protocolo e recebimento de documentos – e analisando-se os processos é que se tem idéia das peculiaridades que envolvem o processo de execução fiscal. Se apenas a resolução de questionários adiantasse para o sucesso do estudo, não seria necessário nem a seleção de bolsistas nos diversos estados que fizeram parte do universo de pesquisa, bastando apenas que os servidores dos cartórios judiciários enviassem ao Ipea os questionários respondidos via correio.

Para que os pesquisadores fossem à campo com os devidos embasamentos teórico e prático necessários à apreensão das peculiaridades da execução fiscal na varas da Justiça Federal, o coordenador de cada equipe selecionada viajou à Brasília durante o mês de julho de 2010 para receber o treinamento fornecido pelo Ipea. Posteriormente, cada coordenador deveria repassar os conhecimentos adquiridos aos demais participantes das equipes. Assim, cada pesquisador selecionado poderia ir a campo portando os conhecimentos necessários para sentir a realidade do processo de execução fiscal, preencher os questionários de forma adequada e, posteriormente, poder relatar as suas experiências através das mais diversas publicações científicas.

Com relação à Justiça Federal da 5ª Região, a equipe do projeto em Fortaleza teve como coordenadora a professora Denise Lucena Cavalcante, docente do Curso de Direito e do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, e como bolsistas Alexandre José Silva de Aquino e Ronaldo Felipe Rolim Nogueira, alunos do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará. Além disso, participou como bolsista voluntária Érika Gomes, aluna do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará.

As visitas às varas selecionadas ocorreram em julho e agosto de 2010, tendo a equipe realizado entrevistas em varas dos municípios de Fortaleza/CE (9ª e 20ª Varas), Juazeiro do Norte/CE (16ª Vara), Sobral/CE (18ª Vara), Mossoró/RN (8ª Vara) e Serra Talhada/PE (18ª Vara). Nessas repartições, foram analisados 118 processos pertencentes às 6 varas selecionadas para compor a amostragem.

Mister ressaltar que a pesquisa realizada pela equipe de Fortaleza foi de grande importância, pois proporcionou uma análise da real situação da Justiça Federal do Ceará e de sua difícil atuação na atividade de cobrança de uma infinidade de títulos da Dívida Ativa,

processos esses que, muitas vezes, mostravam-se abarrotados e demandavam muito espaço físico nos cartórios judiciais (figuras 1 e 2), além de envolverem uma série de custos que, muitas vezes, superavam o valor da execução fiscal, conforme será discorrido mais na frente. Assim, muitas das peculiaridades dessas varas foram inclusive registradas pelos membros da equipe, conforme algumas fotos as repartições que foram visitadas pela equipe, a seguir:



Figura 1: processos acumulados no setor de protocolo e recebimento - Vara da J.F da 5ª Região.
Fonte: fotografia de Alexandre Aquino.



Figura 2: seção com processos empilhados para por falta de prateleiras - Vara da J.F da 5ª Região.
Fonte: fotografia de Alexandre Aquino.



Figura 3: setor de arquivo de processos extintos –
20ª Vara da J.F/Ceará.

Fonte: fotografia de Alexandre Aquino



Figura 4: cartório judiciário recebendo a equipe do Ipea
- 20ª Vara da J.F/Ceará.

Fonte: fotografia de Alexandre Aquino



Figura 5: editais de citação de réus em processos de
Execução fiscal - 8ª Vara da J.F/RN.

Fonte: fotografia de Alexandre Aquino

4 PROBLEMAS ADVINDOS DA EXECUÇÃO FISCAL

Durante a realização das entrevistas com os servidores das cinco varas da Justiça Federal da 5ª Região escolhidas para a amostragem, os servidores entrevistados – magistrados, oficiais de justiça, diretores de secretaria, técnicos e analistas judiciários, estagiários, menores aprendizes – ao responderem os questionários relativos à pesquisa do Ipea, acabaram por fornecer um relato detalhado das sub-rotinas que compõem toda a rotina do processo de execução fiscal. Além disso, também apontaram os principais óbices que julgavam onerar e retardar a cobrança judiciária.

Apesar de possuírem cargos diferentes e atuarem em varas distintas, a maioria dos entrevistados acabou emitir opiniões parecidas sobre as dificuldades pelas quais passavam, seja pela estrutura física das varas, pela falta de treinamento adequado de servidores, pelo alto custo de cobrança de títulos de pequenos valores ou pelo déficit de profissionais voltados para a execução fiscal.

Dessa forma, serão apresentados os entraves mais relevantes quanto à cobrança dos créditos da dívida ativa pelo Poder Judiciário.

4.1 O sistema de gerenciamento de dados

De acordo com o Provimento nº 1 da Consolidação Normativa da Corregedoria Regional da 5ª Região, de 25 de março de 2009⁵⁹, que fixa os procedimentos administrativos a serem adotados nos cartórios judiciários pertencentes à 5ª Região, a inserção de dados no

⁵⁹BRASIL. Provimento nº 1 de 25 de março de 2009. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1522/> acesso em: 6 nov. 2010.

sistema de gerenciamento processual será realizada pelos diretores de vara ou pelos servidores designados para esse serviço⁶⁰.

No entanto, a maioria dos servidores cartorários encarregados dessa tarefa queixou-se do sistema de gerenciamento de processos utilizado na 5ª Região, o TEBAS. Em seu entendimento, essa aversão se deve ao fato de o TEBAS ser um sistema de difícil manuseio e lento, principalmente nas varas do interior, pois, para que os servidores acessem o sistema virtual, é enviado um sinal ao terminal localizado em Fortaleza. Posteriormente esse sinal retorna à sede da vara que o solicitou. Dessa forma, a consulta aos dados nas varas do interior consegue ser ainda mais morosa do que a consulta nas varas da capital cearense.

Além disso, segundo os entrevistados, o TEBAS não interage muito com o usuário servidor da justiça de forma a sistematizar os dados catalogados sob a forma de relatórios, sendo que as informações são apresentadas em relatórios sob a perspectiva de pouquíssimas variáveis. Não estaria o CRETA, portanto, listando os dados de maneira plena e adequada e nem seguindo os modelos a serem adotados para coleta, elaboração e divulgação dos dados estatísticos deverão obedecer à terminologia, critérios e procedimentos adotados pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme o preceito dos artigos 70⁶¹ e 88⁶² do Provimento nº 1.

Apesar dessa orientação, alguns servidores não confiam em certas categorias de informações contidos nos relatórios emitidos pelo TEBAS, e outros o consideram ultrapassado, emitindo relatórios com pouquíssimas variáveis e muito pouco explicativos.

⁶⁰Art. 69. A inserção de dados no sistema informatizado, para a atualização dos elementos contidos nos livros obrigatórios, será executada diariamente pelos diretores de secretaria de vara ou pelos servidores designados para tal fim.

⁶¹Art. 70. A Subsecretaria de Informática conjuntamente com a Secretaria Judiciária desta Corte, deverão desenvolver, testar e manter em pleno, adequado, confiável, inviolável e seguro funcionamento, nos sistemas TEBAS, CRETA e/ou sucessores, módulos de consulta a listagens com informações dos livros atualmente existentes nos sistemas utilizados na Justiça Federal de 1º Grau.

Parágrafo único – Os módulos indicados no caput sempre disporão de funcionalidades para consulta on-line e excepcional impressão, mediante requisição do usuário, de listagens configuráveis e de listagens definidas no sistema informatizado.

⁶²Art. 88. O Núcleo de Apoio à Corregedoria-Regional conjuntamente com a Secretaria Judiciária e a Subsecretaria de Informática deste Tribunal deverão desenvolver, testar e manter em pleno, adequado, confiável, inviolável e seguro funcionamento, nos sistemas TEBAS, CRETA e/ou sucessores, módulos de consulta a listagens com os dados estatísticos das Varas da Justiça Federal de 1º Grau.

§ 1º. Os modelos a serem adotados para coleta, elaboração e divulgação dos dados estatísticos deverão obedecer à terminologia, critérios e procedimentos adotados pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º. A exclusão de sentenças nos sistemas TEBAS e CRETA deverá ser solicitada a esta Corregedoria, por correspondência eletrônica, para que possa ser analisado e, se for o caso, autorizada a realização de providências necessárias junto ao setor de informática responsável pela manutenção dos sistemas.

Inclusive, certos servidores que já trabalharam em outras varas salientaram que chegaram a utilizar sistemas de gerenciamento mais eficientes do que o TEBAS, pois este não é o único sistema de gerenciamento de dados das varas da Justiça Federal no Brasil.

Por último, os diretores de secretaria queixaram-se de que o treinamento fornecido pelo setor responsável da Justiça Federal aos servidores novatos para a utilização do TEBAS deixa muito a desejar. Dessa forma, a maioria dos recém-ingressos não absorve os conhecimentos necessários para executar suas tarefas plenamente, sendo que pode haver sobrecarga de outros servidores mais especializados. Para amenizar essa situação, alguns servidores das próprias varas acabam por ministrar treinamentos complementares organizados pela própria vara, mas que não constam no planejamento realizado pela administração da Justiça Federal.

Mister ressaltar que a Resolução CNJ nº 70 de 2009⁶³ criou 10 Metas de Nivelamento para todo o Poder Judiciário, visando, precipuamente, modernizar e aperfeiçoar o Judiciário para proporcionar mais agilidade e eficiência à tramitação de processos, melhorar a qualidade do serviço prestado e ampliar o acesso do cidadão à Justiça. Entre essas metas, temos as metas 7 “Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça” e 10 “Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias”.

Nessa perspectiva de modernização e aperfeiçoamento do Poder Judiciário, necessário se faz uma atualização do sistema de gerenciamento de dados ou até mesmo a sua substituição por outro mais moderno, pois, frente às dificuldades enfrentadas por muitos servidores da Justiça Federal, a situação atual das varas da 5ª Região, no tocante ao acesso às informações processuais, não se pode atingir um nível de excelência no desempenho das atividades em cartórios judiciais.

4.2 A ineficácia da execução fiscal movida pelos conselhos profissionais

⁶³BRASIL.

CNJ.

Disponível

em:

<http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7024:resolucao-no-70-de-18-demarco-de-2009&catid=57:resolucoes&Itemid=512> Acesso em: 6 nov. 2010.

Um dos maiores entraves observados nas varas visitadas foi a questão da extrema ineficiência do processo de execução fiscal movido pelos conselhos profissionais.

Necessário ressaltar que a maioria das certidões da dívida ativa é referente à cobrança das anuidades aos associados, títulos esses que consistem em dívidas de pequenos valores. No entanto, apesar de as anuidades consistirem em obrigações de pequena quantia, segundo o relato de procuradores dessas entidades, constituem-se nas principais fontes de recursos para o desenvolvimento das atividades dos conselhos, razão pela qual não deixam de movimentar a cobrança judicial. Além disso, segundo os procuradores, o simples fato de não se moverem ações fiscais contra os devedores inadimplentes acabaria por despertar um sentimento de impunidade junto aos demais associados, e, conseqüentemente, poderia haver um estímulo à inadimplência quanto ao pagamento das anuidades e um menor aporte de recursos para as entidades de classe.

4.2.1 Do ajuizamento de cobranças de pequenos valores

Apesar de haver posicionamentos legais permitindo o não-ajuizamento de execuções fiscais de títulos de baixas quantias, conforme se discorrerá em seguida, muitos títulos de pequenos valores são levados à cobrança judiciária. Dessa forma, são observadas verdadeiras discrepâncias entre valores de títulos executivos e a soma do custo dos diversos atos processuais, conforme observado em varas da justiça federal do interior do Ceará, pois os representantes da maioria dos conselhos, tais como CREA-CE, CRC-CE e COREM-CE, são sediados em Fortaleza.

De acordo com os relatos de diversos serventuários de varas do interior, para fazer a vista obrigatória dos autos aos exequentes, por exemplo, muitas vezes, devido à exiguidade dos prazos estabelecida em lei, enviam os processos via SEDEX, despendendo quantias que chegam a R\$ 240,00, o que consideram um verdadeiro absurdo, pois muitas execuções

envolvem títulos de valores inferiores a R\$ 200,00. Portanto, os gastos com os diversos atos procedimentais não compensam a execução fiscal.

Mesmo frente à possibilidade de movimentar uma execução altamente inviável, os procuradores dos conselhos deixam de requerer o cancelamento do débito, o que não viria a se equiparar à renúncia de crédito tributário. Por renúncia de receita deve se entender a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente por sua instituição.

A renúncia ao crédito tributário é prevista pela Lei Complementar nº 101 de 2000, a famosa Lei de responsabilidade Fiscal⁶⁴. Nesse diploma, permite-se a aplicação do cancelamento de débitos cujo montante seja inferior aos respectivos custos de cobrança, não se equiparando esse cancelamento à renúncia de receitas por parte do ente, fato que poderia ensejar a imputação de crime de responsabilidade fiscal ao gestor.⁶⁵

De acordo com art. 14 § 1º, importam em renúncia de receita os seguintes atos: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Entretanto, o parágrafo 3º, do referida norma legal, prevê as exceções, sendo que o inciso II dispõe que não se aplica o disposto no artigo ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

⁶⁴BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 6 nov. 2010.

⁶⁵Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Mesmo cancelando os débitos de dívidas de pequenos valores, os gestores públicos estarão direcionando suas condutas de acordo com o que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal, por deixarem de promover, de maneira irresponsável, cobranças cujo valor se mostra antieconômico, de tal forma que fica plenamente atendido disposto no art. 14, §3, I, não importando tal ato, conseqüentemente, em renúncia de receita, por observância aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade.

Sobre o uso do princípio da razoabilidade, temos a lição de com Martins Cardoso⁶⁶: “O princípio que determina à Administração Pública, no exercício de faculdades discricionárias, o dever de atuar em plena conformidade com critérios racionais, sensatos e coerentes, fundamentados nas concepções sociais dominantes”.

Além disso, o art. 54 da lei n° 8.212 de 1991⁶⁷ dispõe que os órgãos competentes estabelecerão critério para a dispensa ou constituição de crédito de valor inferior ao custo da execução.

Por outro lado, o próprio Ministério da Fazenda, pela portaria MF n° 49 de 2004⁶⁸, estabelece limites de valor para a inscrição de débitos fiscais na Dívida Ativa da União e para o ajuizamento das execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Assim, o art. 1°⁶⁹ autoriza o não-ajuizamento das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00.

Ainda nessa perspectiva de execuções inviáveis economicamente, a lei n° 11.941 de 2009⁷⁰, que altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, também concede remissão em certos casos, conforme o art. 14, inclusive os débitos com exigibilidade suspensa que, em 31 de dezembro de 2007, estejam vencidos há 5 anos ou mais e cujo valor total consolidado, nessa mesma data, seja igual ou inferior a R\$

⁶⁶CARDOSO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da administração pública. Os 10 anos da Constituição Federal.** São Paulo: Editora Atlas, 1998. p. 182.

⁶⁷Art. 54. Os órgãos competentes estabelecerão critério para a dispensa de constituição ou exigência de crédito de valor inferior ao custo dessa medida.

⁶⁸BRASIL. Portaria MF n° 049, de 1 de abril de 2004 Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Portarias/2004/MinisteriodaFazenda/portmf049.htm>> Acesso em: 13 nov. 2010.

⁶⁹ Art. 1° Autorizar:

I - a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais); e

II - o não ajuizamento das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

[...]

⁷⁰BRASIL. Lei 11.941 de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm> Acesso em 06.11.2010

10.000,00⁷¹. Ressalte-se que, algumas vezes, os próprios tribunais vêm tomando a orientação, através de súmulas⁷², de extinguir as execuções que apresentem custos de superiores aos valores constantes nos títulos cobrados.

Apesar de todo o embasamento legal para que deixem de movimentar execuções inviáveis, muitos representantes de conselhos, afirmando querer desestimular a inadimplência dos demais associados e receber os créditos necessários à sobrevivência das entidades, ingressam no Judiciário para lograr a cobrança de tais dívidas. Dessa forma, em face de execuções de valores irrisórios, outro instituto bastante observado nas sentenças analisadas foi o da remissão com base no art. 156, inc. IV do CTN⁷³:

Não se deve confundir remição, que significa resgate (o executado, ou terceiro por ele, paga a dívida para remir o bem penhorado) e remissão, que possui o significado de perdão (o sujeito passivo fica dispensado de pagar o tributo). Sobre a intenção de o Estado vir a conceder o instituto da remissão, podemos observar a lição de Sacha Calmon Navarro Ribeiro⁷⁴, “É ato unilateral do estado-legislador, por motivos elevados e não por simples favor, o que seria contrário aos princípios da igualdade e da capacidade contributiva. A remissão tributária é, portanto, literalmente, dispensa de pagamento de tributo devido.”

Assim, com base nas quantias irrisórias, muitos magistrados têm aplicado o instituto da remissão para as execuções movidas pelos conselhos. Essa posição vem sido

⁷¹Art. 14. Ficam remetidos os débitos com a Fazenda Nacional, inclusive aqueles com exigibilidade suspensa que, em 31 de dezembro de 2007, estejam vencidos há 5 (cinco) anos ou mais e cujo valor total consolidado, nessa mesma data, seja igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

§ 1º O limite previsto no caput deste artigo deve ser considerado por sujeito passivo e, separadamente, em relação:

[...]

⁷²SÚMULA 22 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA: A desproporção entre a despesa pública realizada para a propositura e tramitação da execução fiscal, quando o crédito tributário for inferior a um salário mínimo, acarreta a sua extinção por ausência de interesse de agir, sem prejuízo do protesto da certidão de dívida ativa (Prov. CGJ/SC n. 67/99) e da renovação do pleito se a reunião com outros débitos contemporâneos ou posteriores justificar a demanda. Disponível em: < <http://www.tj.sc.gov.br/institucional/sumulas.htm> > Acesso em: 6 nov. 2010.

⁷³Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

I - o pagamento;
II - a compensação;
III - a transação;
IV - remissão;

[...]

⁷⁴COELHO. Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. ed. Forense. Rio de Janeiro. 2008. p. 828

adotada não só pelas varas federais cearenses, mas por diversas varas federais de outros estados⁷⁵.

Por outro lado, apesar de ser uma solução no sentido de desobstrução dos cartórios judiciais, para os exeqüentes, os conselhos de classe, a grande quantidade de baixas de processos com base em sentenças com conteúdo remissivo acaba por não satisfazer aos anseios das entidades de classe, quais sejam, o recolhimento dos valores devidos e o desestímulo à inadimplência por parte dos demais associados.

Não se deve olvidar que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, devem ter pleno acesso ao Judiciário, mesmo em situações onde as execuções envolvem valores de pouca monta. Apesar disso, muitos magistrados aplicam o critério da insignificância, em outras palavras, o crédito de baixo valor não é relevante para fins fiscais e, portanto, não se justifica o início de uma execução fiscal.

O traço positivo de tal critério é que, com base nele, o Judiciário somente “trabalhará” quando a demanda for economicamente relevante, tomando-se por base estudos e dados estatísticos do custo processual completo de cada espécie de litígio. Assim, por exemplo, determinada ação de conhecimento que vise obter indenização por danos materiais, só será juridicamente possível quando o valor do bem da vida obtido ao final do processo for igual ou maior que seu próprio custo.

Apesar de toda a relutância em se executar quantias insignificantes do ponto de vista do órgão judiciário, esse é um critério prejudicial às entidades de classe e que funcionaria como verdadeiro limitador da garantia da inafastabilidade da jurisdição. Não se pode vincular o valor da causa com a efetiva prestação jurisdicional. Aliás, o Poder Judiciário e as Funções Essenciais à Justiça não são remunerados pelas partes. Não se trata de perguntar se compensa “mover” o aparato jurisdicional, mas sim até que ponto haverá desrespeito a garantias fundamentais quando o Poder Judiciário não atuar nestes casos.

⁷⁵ PROCESSO CIVIL - EXECUÇÃO FISCAL - QUANTIA IRRISÓRIA

I- Se o interesse econômico não existe, por ser o valor da execução irrisório, não pode o credor exercitar a jurisdição.

II- Ao impedir a execução de quantias irrisórias, não está o Juiz tendo simpatia pelo devedor, característica, não dizer de lhering, de épocas de decadência, e sim pensando em milhares de cidadãos que não podem ter os seus direitos apreciados porque o Judiciário está assoberbado de questões, e, letárgico, não tem como resolvê-las.

III- Os Conselhos profissionais precisam entender que a Justiça Federal não é um órgão cobrador, que deve localizar o devedor, diligenciar se tem bens penhoráveis e cobrar qualquer tostão. (TRF 1ª R. AC 01000401655-DF-3ª T. - Rel. Juiz Tourinho Neto - DJU 24.10.1997).

Nesse esteio, deve ser ressaltado que a Carta Magna garante a todos o livre acesso à Justiça, preceito esse que se encontra, principalmente, no art. 5º XXXV, que garante que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito.

Para Cândido Rangel Dinamarco, Antônio Carlos de Araújo Cintra e Ada Pellegrini Grinover,⁷⁶ “o acesso à justiça não é a mera admissão do processo ou a possibilidade de ingressar em juízo; é sim, a garantia de que os cidadãos possam demandar e defender-se adequadamente em juízo, isto é, ter acesso à efetividade no processo [...]”

Com a inafastabilidade, a universalidade e a efetividade da tutela jurisdicional garante-se formalmente que toda relação jurídica conflituosa seja objeto de apreciação pelo Poder Judiciário de modo a resolver o litígio a contento pelas partes, e isso não significa apenas assegurar o ingresso junto aos órgãos judiciários.

4.2.2 Da ilegalidade das contribuições estabelecidas pelos conselhos

Apesar da grande quantidade de execuções de pequeno valor, observou-se que o maior óbice à efetivação do crédito fiscal por parte dos conselhos profissionais reside no fato de que muitos dos processos são extintos sem o julgamento do mérito em virtude da ofensa ao princípio da legalidade. De acordo com o teor de muitas sentenças, os valores estipulados pelos conselhos profissionais são maiores do que os permitidos em lei, sendo que a estipulação das anuidades através de resolução é considerada ilegal, pois fere o princípio da legalidade estrita (art. 150, inc. I, CF).

De acordo com a opinião de Hugo de Brito Machado sobre o princípio da legalidade, “O princípio da legalidade diz respeito ao instrumento jurídico utilizado para a criação ou aumento dos tributos. Esse instrumento há de ser a lei. Não há outro ato normativo. As ressalvas a esse princípio, portanto, dizem respeito ao instrumento jurídico.

⁷⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 34.

A possibilidade de estabelecimento de anuidades por ato próprio provém da lei nº 11.000 de 2004⁷⁷, que contém um permissivo genérico para que as entidades de classe venham a estabelecer contribuições profissionais, conforme o seu art. 2º⁷⁸. No entanto, muitos juízes vêm declarando ser o art. 2º dessa lei inconstitucional, pois reproduz o conteúdo do art. 58⁷⁹, § 4º, da Lei nº 9.649 de 1998⁸⁰.

Ressalte-se que o referido artigo, em virtude da interposição da ADIN 1.717-6⁸¹, teve sua eficácia suspensa em face de pedido medida cautelar pelo Supremo Tribunal Federal⁸².

Além disso, em 2005 foi ajuizada perante o STF a ADIN 3408 requerendo a inconstitucionalidade da Lei 11.000 de 2004, que ainda está pendente de decisão.

Dessa forma, o posicionamento dos tribunais vem sendo o de que o art. 2º da Lei nº 11.000 de 2004 é inconstitucional por ser a exata transcrição do art. 58, § 4º, da Lei nº 9.649 de 1998.

Assim, os valores que podem ser cobrados pelos conselhos são disciplinados pela lei nº 6994 de 1.982⁸³. Esse diploma introduz, no art. 1º, § 1º⁸⁴, o MVR, maior valor de

⁷⁷BRASIL. Lei nº 11.000 de 2004. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11000.htm> Acesso em 9 nov. 2010.

⁷⁸Art. 2º Os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais, devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como as multas e os preços de serviços, relacionados com suas atribuições legais, que constituirão receitas próprias de cada Conselho.

[...]

⁷⁹Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

[...]

§ 4º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas e jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes.

⁸⁰BRASIL. Lei 9.649 de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649cons.htm> Acesso em: 9 nov. 2010.

⁸¹BRASIL. STF ADI 1717 / DF – Tribunal Pleno Rel. Ministro Sidney Sanches - DJ 28.03.2003 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=DIREITO+CONSTITUCIONAL+E+ADMINISTRATIVO+e++profiss%F5es+regulamentadas&base=baseAcordaos>> Acesso em: 1 nov. 2010.

82DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9649 , DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS .

[...]

Com efeito, não parece possível, a um primeiro exame, em face do ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 005º , XIII , 022 , XVI , 021 , XXIV , 070 , parágrafo único, 149 e 175 da C.F., a delegação, a uma entidade privada , de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia , de tributar e de punir , no que tange ao exercício de atividades profissionais. Precedente: M.S. nº 22643. Também está presente o requisito do "periculum in mora", pois a ruptura do sistema atual e a implantação do novo, trazido pela Lei impugnada, pode acarretar graves transtornos à Administração Pública e ao próprio exercício das profissões regulamentadas, em face do ordenamento constitucional em vigor. Ação prejudicada, quanto ao parágrafo 003º do art. 058 da Lei nº 9649, de 27.05.1998. Medida Cautelar deferida, por maioria de votos, para suspensão da eficácia do "caput" e demais parágrafos do mesmo artigo , até o julgamento final da Ação. (STF ADI 1717 / DF – Tribunal Pleno Rel. Ministro Sidney Sanches - DJ 28.03.2003).

referencia, parâmetro a ser obedecido para o estabelecimento de contribuições em favor de pessoa física, no caso, até 2 duas vezes o maior valor de referência - MVR.

Através da Lei n.º 8.177 de 1991⁸⁵, art. 3º, III, foi extinto o MVR. Todavia, não ficaram os conselhos autorizados a fixarem, por resolução administrativa, para as anuidades, valores superiores àqueles determinados pela lei. Assim, para a fixação de anuidades, devem ser observadas as correções dos valores de MVR'S em UFIR e corrigidos segundo os índices legais. Portanto, a posição de muitos tribunais vem sendo a declaração da inconstitucionalidade das resoluções dos conselhos fixando anuidades e, conseqüentemente, a extinção da ação de execução em virtude de vício de legalidade existente na resolução que estabelece a cobrança, e, em função esta, a inscrição do título na Dívida Ativa da União⁸⁶.

Dessa forma, a maioria das extinções sem resolução do mérito referente aos conselhos de classe vem sido decretada em decorrência da inconstitucionalidade do art. 2º da lei 11.000/2004, que autoriza os conselhos a estabelecer valores de anuidades através de

⁸³BRASIL. Lei 6.994 de 1982. Disponível em: <<http://www.cfq.org.br/lei6994.htm>> Acesso em: 9 nov. 2010.

⁸⁴ Art 1º - O valor das anuidades devidas às entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais será fixado pelo respectivo órgão federal, vedada a cobrança de quaisquer taxas ou emolumentos além dos previstos no art. 2º desta Lei.

§ 1º - Na fixação do valor das anuidades referidas neste artigo serão observados os seguintes limites máximos:

a - para pessoa física, 2 (duas) vezes o Maior Valor de Referência - MVR vigente no País;

[...]

⁸⁵Art. 3º Ficam extintos a partir de 1º de fevereiro de 1991:

[...]

III - o Maior Valor de Referência (MVR) e as demais unidades de conta assemelhadas que são atualizadas, direta ou indiretamente, por índice de preços.

Parágrafo único. O valor do BTN e do BTN Fiscal destinado à conversão para cruzeiros dos contratos extintos na data de publicação da medida provisória que deu origem a esta lei, assim como para efeitos fiscais, é de Cr\$ 126,8621.

⁸⁶CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO PROFISSIONAL. ADIN 1.717/DF. NATUREZA JURÍDICA TRIBUTÁRIA. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. COBRANÇA POSSIBILIDADE. LEI Nº 6.994/82. LIMITAÇÃO. MAIOR VALOR DE REFERÊNCIA. MULTA. DECRETO-LEI Nº. 1040/69 e 9245/46. VALOR. FIXAÇÃO POR RESOLUÇÃO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS (ART. 2º, §5º DA LEF). DETERMINAÇÃO PARA O EXEQUENTE ADEQUAR A CDA, SOB PENA DE EXTINÇÃO DO FEITO EXECUTIVO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA CELERIDADE E ECONOMIA PROCESSUAL.

1. Por ocasião do julgamento da ADIN 1.717/DF o e. STF declarou a inconstitucionalidade do art. 58, caput e parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 9.649/98, restando, contudo, garantida aos conselhos de fiscalização das atividades profissionais a manutenção do *status quo* ante, quando possuíam o regime jurídico de autarquias especiais.

2. As anuidades cobradas pelos conselhos regionais aos seus associados possuem natureza jurídica de tributo, da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais, e, como tais, devem se submeter às normas que regulamentam o Sistema Tributário Nacional, dentre elas o princípio da reserva legal, previsto no inciso I, do art. 150, da Carta Magna de 1988.

3. As atividades de exigir e aumentar anuidades devem estar apoiadas na existência de lei, *stricto sensu*, de sorte que se evidencia vedada a exigência de tal exação por meio de Resolução. Por conseguinte, em casos como o presente, aplica-se a norma contida no art. 1º da Lei nº 6.994/82, que estabeleceu em MVR (Maior Valor de Referência) as importâncias devidas aos órgãos de fiscalização do exercício profissional, a título de anuidade, bem como as alterações que a sucederam, a exemplo da Lei nº 8.178/91.

[...].(APELAÇÃO CÍVEL n.º 506644/CE, Rel. Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF, 5ª Região, DJE 06/10/2010).

resolução. Nesse entendimento, reconhecem os tribunais que não é autorizado aos conselhos estabelecer valores superiores aos antigos valores em MVR atualizados, pois, do contrário, estar-se-ia ferindo o princípio da legalidade estrita, art. 150, inc. I, CF⁸⁷.

Mister ressaltar que uma forma de não se decretar a inconstitucionalidade do título executivo extrajudicial é a fixação pelos conselhos de anuidades com o valor de até 2 MVR'S posteriormente corrigidas segundo os índices legais.

Assim, enquanto não se seguirem os parâmetros legais de cobrança de anuidades ou não for editada lei que os permita cobrar as anuidades em valores equivalentes aos que antes eram cobrados através de suas resoluções, o problema das extinções da execução sem resolução do mérito por ilegalidade de estabelecimento de valores através de resoluções inviabilizará mais ainda a precária situação em que se encontram as cobranças judiciais das certidões de dívida ativa em favor dos conselhos profissionais.

4.3 Das dificuldades de citação e penhora

Conforme se pôde constatar em despachos nos próprios autos, foram muitos os casos em que os avisos de recebimento foram devolvidos pelos correios sem a assinatura do executado, o que foi motivado por diversas razões, tais como a mudança do réu, o falecimento do mesmo ou endereço fornecido incorretamente.

Pelo fato de a petição inicial não conter todos os dados essenciais à citação, muitas vezes o magistrado intima os exeqüentes a corrigirem as petições iniciais, inserindo informações necessárias à localização dos réus.

Observou-se que, em muitas das execuções movidas pelos conselhos, as petições iniciais não forneciam dados do executado, principalmente o CPF e o CEP, o que muito dificultava a citação pelos correios. No entanto, conforme as certidões presentes nos

⁸⁷Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

[...]

processos, certos procuradores deixaram, inclusive, de emendar a inicial, dando ensejo à extinção do processo sem julgamento do mérito.

Discorrendo sobre a efetividade das citações promovidas pela União, Gustavo Caldas Guimarães de Campos afirma que, apesar de serem as pessoas jurídicas responsáveis pelos maiores volumes de créditos inscritos na União, o endereço fornecido pelos cadastros da Receita Federal não serve à citação dos representantes “Pela baixíssima “expectativa de vida” das empresas, principalmente as micro e pequenas empresas, aliada à demora na propositura de execução e da realização da execução; e por fraudes de diversos gêneros.”⁸⁸

O problema de não-localização dos executados pode ensejar, inclusive, a suspensão do processo por, no máximo, um ano, com base no art. 40 da LEF⁸⁹.

Outras vezes, os réus eram encontrados, mas, em muitos casos, não ofereciam bens à penhora ou garantiam o juízo. Dessa forma, as diligências de localização de bens, muitas vezes, mostravam-se ineficazes.

Muitas vezes, à Administração tributária não são fornecidos dados relativos a saldos bancários, investimentos, aplicações em mercados de valores mobiliários, etc. Além disso, os registros de imóveis não possibilitam à exequente o acesso às suas informações por meio eletrônico, obrigando a Fazenda a expedir ofícios a cada cartório toda vez que pretende conhecer imóveis em nome da executada (CAMPOS, 2004, p. 50).

Assim, face à impossibilidade de realização da citação ou da penhora, em muitos processos analisados pela equipe foi constatada a aplicação do instituto da prescrição intercorrente.

⁸⁸CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. **Execução fiscal e efetividade**. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 50.

⁸⁹Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

§ 5º A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda.

4.4 Da prescrição intercorrente

A possibilidade de se decretar a prescrição intercorrente com base na LEF foi introduzida pela lei 11.051 de 2004. Através desse diploma, introduziu-se na LEF o §4º no art. 40⁹⁰, que confere ao juiz a decisão de ordenar o arquivamento se tiver decorrido o prazo prescricional, e, depois de ouvida a Fazenda Pública, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

O referido dispositivo legal que prevê que a execução poderá ser suspensa quando não encontrado o devedor ou bens para satisfazer o crédito exequendo. A suspensão há de se perdurar por um ano com vista dos autos ao representante da Fazenda Pública, sendo que, após o transcurso do prazo será determinado o seu arquivamento.

O reconhecimento judicial da prescrição em processo paralisado por não-localização do executado ou de bens penhoráveis não depende de requerimento da parte, devendo ser pronunciado *ex officio* pelo magistrado. Deve-se destacar que a prescrição, em matéria tributária, não é simples perda da pretensão (isto é, da ação em sentido material). Figura no inciso V do art. 156 do CTN como causa legal de extinção do próprio crédito da Fazenda Pública. Daí que, extinguindo a obrigação tributária ajuizada, pode o juiz declarar a prescrição sem reconhecer a necessidade de provocação do devedor (THEODORO JÚNIOR, 2009, p. 235).

No entanto, embora possa atuar de ofício, o magistrado só pode fazê-lo se realizar a oitiva da Fazenda Pública, conforme o art. 40, §4º. Nesse esteio, o representante deve ser

⁹⁰ Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º Se da decisão que ordenar que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

§ 5º A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda.

necessariamente ouvido, sendo que, falhas nessa comunicação não podem implicar em reconhecimento da prescrição intercorrente.

Ainda sobre a suspensão da prescrição, o STJ editou a súmula 314⁹¹, “Em execução fiscal, quando não localizados bens penhoráveis, suspende-se o prazo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente”.

A possibilidade de decretação da extinção da execução fiscal com base na prescrição intercorrente se constitui em mais uma das grandes causas de extinção dos processos de execução dos conselhos que foram observadas durante a pesquisa. Tal posicionamento impõe-se, sobretudo, pelo respeito ao princípio da segurança jurídica, pois há um limite temporal para o desarquivamento de ações de cobrança. Dessa forma, evita-se a sua perpetuação e imprescritibilidade, sujeitas à discricionariedade da Fazenda Pública ou de seus órgãos administrativos.

Sobre a grande quantidade de baixas de sentenças observadas com relação às execuções fiscais, tanto em razão da decretação da prescrição intercorrente como da ilegalidade das contribuições ou da remissão de dívidas de pequeno valor, uma polêmica discutida entre os diversos magistrados, os diretores de secretaria e a equipe de Fortaleza foi quem seria o maior responsável pelas execuções fiscais no Brasil, se os conselhos fiscais ou a União.

De acordo com membros do Ipea da sede em Brasília, o maior responsável pelas execuções fiscais seriam os conselhos. No entanto, a equipe de Fortaleza chegou à conclusão, de acordo com as varas visitadas e os processos analisados, de que essa tese não era verdadeira, pelo menos nas varas da 5ª Região que foram visitadas pela equipe de Fortaleza. Assim, de acordo com a maioria dos servidores das varas visitadas, o maior exequente seria a União. Em conversa com os juízes titulares e substitutos e os diretores de secretaria, muitos demonstraram entendimento de que os conselhos seriam responsáveis não pelo maior número de execuções na Justiça Federal, mas pelo maior número de execuções arquivadas. Dentre os diversos motivos desses arquivamentos, o principal seria visto a enorme quantia de baixas desde que os tribunais passaram a considerar que a estipulação de cobrança de conselhos só

⁹¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=151> Acessos em: 6 nov. 2010.

poderia acontecer mediante lei no sentido estrito, sendo que a cobrança de anuidades seria inconstitucional.

Corroborando essa proposição, a equipe e alguns diretores de secretaria levantaram a hipótese de que as extinções em massa de execuções fiscais movidas por conselhos também são motivadas pelos anseios de se atender à nata n° 10 do CNJ⁹², “Meta 3: reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, o acervo de execuções fiscais”.

Dessa forma, frente a tantas possibilidades de se extinguir os processos de execução fiscal, principalmente em função da ilegalidade nas cobranças das mensalidades, a maioria das execuções movidas pelos conselhos estaria sendo extinta como forma de atingir aos objetivos preconizados pela Meta n° 3 do CNJ.

4.5 Da dificuldade de realização de leilões

Em quase todos os processos analisados, não havia indícios de que, mesmo tendo sido penhorados certos bens dos executados, os mesmos iriam a leilão. Quando perguntados sobre a quantidade de leilões organizados pelas varas, os servidores disseram que eram pouquíssimos leilões realizados, sendo que não havia cronograma de previsão de leilões ao longo do ano. A única exceção ficou por conta da 18ª Vara da Justiça Federal em Serra Talhada/PE. Nesse local, havia o objetivo de se realizar três hastas anualmente. A diretora afirmou que o Município participa ativamente dos leilões, sendo os bens arrematados com bastante facilidade.

Quando perguntados sobre a razão de tão poucos leilões, a maioria dos entrevistados respondeu que, em decorrência de serem localizados pouquíssimos bens a serem

⁹²BRASIL. CNJ Disponível em: <
http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10350&Itemid=1125> Acesso em 9
nov. 2010.

penhorados, o custo de realização de hastas públicas é alto, além de se ter de se obedecer a um excesso de formalismo para que os bens possam ser leiloados. Dessa forma, deve-se esperar juntar uma quantidade suficiente de bens para que se possa ter retorno financeiro na realização de leilões. Além disso, é muito comum que muitos dos bens móveis penhorados que ficam em mãos de executados não mais sejam encontrados quando da realização de diligências de localização.

Por último, alguns dos bens que vão a leilão também se encontram em péssimo estado de conservação, o que dificulta a sua arrematação durante os leilões.

Dessa forma, em se tratando da organização de leilões, as dificuldades enfrentadas pelas varas em muito afastam o objetivo da realização das hastas públicas, qual seja, a satisfação do crédito tributário.

A alienação em hasta pública requer a oferta ao público do bem penhorado, objetivando despertar os terceiros e gerar competição pela aquisição do bem. Sobre as vantagens da realização de hasta pública, temos a lição de Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart⁹³: “Espera-se que esta competição possa otimizar o preço do bem em benefício da execução, que chegará ao seu objetivo mais rapidamente”.

No entanto, o que se observa na realidade é a extrema dificuldade de se realizar o leilão, principalmente em virtude do comportamento evasivo de executados em ocultar bens e do excesso de formalidades para que se realize a hasta pública com estrito respeito ao princípio da legalidade.

Pode ocorrer que, na hipótese de indicação de bens de pouca liquidez, o executado permaneça na posse destes durante a tramitação dos embargos, que também podem apresentar caráter protelatório. Em muitos casos a sentença pode julgar improcedentes os pedidos neles formulados. Contudo, mesmo diante da apelação recebida, muitos juízes estancam o processo de execução até o trânsito em julgado dos embargos. Há casos em que os autos da execução sobem ao tribunal (segunda instância) apensados aos embargos, impossibilitando o prosseguimento da cobrança (CAMPOS, 2010, p. 180). Assim, não é fácil concluir que o leilão daquele bem penhorado, que já não tinha liquidez, não contará, após o decurso de tantos anos, com a participação de nenhum licitante.

⁹³MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil. Volume 3.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 327.

Assim, frente a tantos óbices, nas varas do interior há um clima de desestímulo para a realização de hastas públicas.

4.6 Da falta de servidores e órgãos especializados

Uma questão relevante é que, nos municípios do interior, não existe uma vara de execução de mandados responsável pelo processo de execução fiscal. A Vara de Execução de Mandados é uma seção de Núcleo Judiciário que se compõe de 3 subseções, quais sejam: Central de Mandados, Controladoria e Central de Distribuição. Essa vara atende a todas as outras varas do Estado do Ceará, exceto os Juizados Especiais e às Varas de Juazeiro do Norte e Sobral. No entanto, já existem projetos de se criarem outras varas de execução de mandados no interior.

Dessa forma, a maioria das execuções fiscais no interior do Ceará é movimentada pela Vara de Execução de Mandados em Fortaleza, fazendo com que procedimentos como a citação e a penhora sejam morosos, o que contribui ainda mais para a decretação de institutos como a prescrição intercorrente. Assim, observou-se que a celeridade é um fator de extrema relevância para o processo de cobrança, porque a demora permite a alienação do patrimônio do executado e dos responsáveis legais, e o encerramento das atividades da empresa (muitas vezes com a constituição de outra para desempenhar a mesma atividade, não raro com a utilização de “laranjas”), dificultando a localização do devedor e de seus bens. intercorrente. Assim, observou-se que a celeridade é um fator de extrema relevância para o processo de cobrança, porque a demora permite a alienação do patrimônio do executado e dos responsáveis legais, e o encerramento das atividades da empresa (muitas vezes com a constituição de outra para desempenhar a mesma atividade, não raro com a utilização de “laranjas”), dificultando a localização do devedor e de seus bens (CAMPOS, 2004, p. 55).

Nos municípios não servidos por uma vara de execuções fiscais da capital, não existe uma vara de execuções própria. Nessas repartições, os diretores se queixaram de que há poucos servidores para trabalhar no processo de execução fiscal. Alguns desses servidores,

inclusive, não realizam apenas atividades relacionadas à cobrança judiciária, mas também desenvolvem outras atividades como as relacionadas à matéria cível ou criminal na Justiça Federal. Assim, muitas vezes, as atividades relacionadas ao processo de execução fiscal podem ser paralisadas para que se realizem outras atividades consideradas de maior urgência.

Nas comarcas do interior visitadas não há sede da Procuradoria da Fazenda nacional, excetuando-se a comarca de Juazeiro do Norte, que possui uma sede da PFN recém-implantada. Desta forma, segundo os servidores da Justiça Federal de Juazeiro do Norte, certos procedimentos, como o envio do processo para vistas aos procuradores da Fazenda Pública tornam-se bastante onerosos, além de se aumentar o tempo para a consecução dos atos, estendendo-se mais ainda o processo de execução fiscal. Por exemplo, segundo relato da diretora geral da 16ª Vara da Justiça Federal, em Juazeiro do Norte, a remessa via sedex de um processo à Fortaleza para que sejam feitas as vistas ao exequente, quando do arquivamento de um processo, pode custar mais de R\$ 200,00.

Nas comarcas de Serra Talhada e de Juazeiro do Norte – esta última já possui uma sede da PFN - um aspecto interessante é o de que, visando a suprir a carência de servidores da Procuradoria da Fazenda Nacional, os oficiais de justiça, além de realizarem as atividades típicas de servidores de cartórios judiciais, antes de realizarem o procedimento de citação, também se dirigem aos cartórios de registro de imóveis das comarcas para verificar se há algum bem imóvel em nome do executado para fins de indicação de bens à penhora. Segundo os oficiais de justiça entrevistados, normalmente, essa atividade é realizada pelos representantes da PFN. No entanto, os juízes responsáveis por essas varas alegam que essa tarefa é necessária em virtude de existência de nenhum ou de poucos representantes da PFN nesses municípios, além de serem pouquíssimos os cartórios de registros de imóveis nesses municípios, o que facilita o trabalho dos oficiais de justiça.

Com base nesses depoimentos, pôde-se constatar que a falta de servidores e de órgãos especializados para a cobrança judicial dos créditos tributários é também mais um entrave institucional que dificulta o processo de execução fiscal.

5 CONCLUSÃO

De acordo com as observações realizadas durante a pesquisa do Ipea nas varas de Fortaleza, do interior do Ceará, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte, pôde-se constatar que os processos de execução fiscal movidos perante a Justiça Federal ainda apresentam diversos óbices - problemas de ordem legal, tecnologias obsoletas, procedimentos inviáveis economicamente, entre outros - embora já se tenham feito grande avanços para se melhorar a cobrança judicial.

Como óbice de natureza tecnológica, a utilização do sistema de gerenciamento Tebas pelos servidores mostra-se confusa, sendo que muitos não sabem manusear os seus comandos. Além disso, os recursos apresentados pelo Tebas estão muito aquém das expectativas de seus usuários. Dessa forma, necessário se faz uma criteriosa avaliação por parte dos setores responsáveis pela gestão de tecnologia da informação nas varas da Justiça Federal, objetivando-se elaborar mais treinamentos para os servidores, corrigir as eventuais falhas do sistema Tebas ou, quem sabe, disponibilizar aos servidores outro sistema mais eficiente.

Quanto às execuções movida pelos conselhos, os principais óbices são o ajuizamento de cobranças de títulos de pequenos valores e a ilegalidade na legalidade das cobranças estabelecidas por resolução. Assim, uma forma de se evitar o ajuizamento de dívidas de pequeno valor que são altamente onerosas para as varas da Justiça Federal seria um reforço nas práticas de cobrança administrativa, a exemplo de medidas mais benéficas na concessão de parcelamentos de descontos. Em último caso, somente os créditos que não puderam ser cobrados depois de esgotada a via administrativa deveriam ser enviados para execução fiscal, pois, apesar do seu pouco valor, todos possuem o direito de acesso ao Judiciário, elem do que aqueles créditos são necessários para a sobrevivência dessas entidades. Sobre a inconstitucionalidade de cobranças superiores aos valores permitidos em lei e estabelecidos por resolução, enquanto não for editada uma lei que estabeleça maiores parâmetros para a cobrança de anuidades, os conselhos devem respeitar o limite imposto pela Lei nº 6994 de 1.982, para contribuições em favor de pessoa física, no caso, quantia estabelecida em até 2 vezes o maior valor de referência – MVR – e posteriormente atualizada

pelos índices de correção legal. Até lá, a maioria dos magistrados continuará decretando a extinção das execuções fiscais movidas pelos conselhos por entenderem que as resoluções que dispõem sobre os valores a serem cobrados, por ferirem ao princípio da legalidade estrita, são eivadas de vícios que lhe conferem a inconstitucionalidade.

Mais um óbice procedimental seria a dificuldade em se realizar certos atos processuais como a citação e a penhora. Assim, visando a amenizar essa situação, as petições iniciais devem ser instruídas com todos os dados necessários a esses, principalmente nos processos movidos pelos conselhos, mencionando-se informações precisas a respeito do paradeiro dos executados e da existência de bens penhoráveis. Com a melhoria desses procedimentos, a execução fiscal poderia tornar-se mais célere, e, conseqüentemente, institutos como a prescrição fiscal seriam menos aplicados, o que poderia ensejar uma maior satisfação do crédito tributário e um desestímulo à recursos de teor protelatório por parte dos réus no intuito de não saldarem suas dívidas.

Sobre a realização de leilões, as dificuldades encontradas são, em sua maioria, reflexos das dificuldades enfrentadas nos procedimentos de citação e de penhora. Além disso, o comportamento altamente evasivo de certos devedores, que continuam com a posse do bem após a penhora judicial e dificultam a sua entrega para a realização de hasta pública, deve ser desestimulado através de ações mais enérgicas por parte do Poder Judiciário, como a aplicação de multas coercitivas. Outra atitude a ser tomada seria a prática de formas mais céleres de realização da hasta pública, como a realização de leilões virtuais. Nesse procedimento, o leiloeiro designado insere na Internet o edital completo, a descrição completa, as datas, a avaliação, as condições para parcelamento e até fotos dos bens que irão a leilão. Assim, os interessados podem formular antecipadamente lances na própria Internet, que serão lidos na abertura do pregão, ou seja, o comprador não precisa estar presente na data e horário do leilão para dar o lance. Como vantagem dessa medida, pode-se constatar que o sistema eletrônico utilizado nas execuções fiscais poderá dar maior publicidade aos leilões, permitindo que os bens sejam vendidos de forma mais rápida, o que evita a obsolescência e o perecimento dos bens. Tal sistema traz benefícios para todos os envolvidos, incluindo os executados. Assim, mesmo o devedor poderá readquirir o bem, contando com o auxílio de um parente, de forma parcelada, por meio do instituto da remição.

Sobre a falta de varas de execução fiscal nas cidades do interior ou mesmo de servidores voltados apenas para as rotinas executórias, muitas vezes os processos de execução

fiscal são deixados de lado para que se dê prioridade a outras atividades não menos importantes no cotidiano dos cartórios judiciais. Assim, os diversos atos procedimentais que compõem o processo de cobrança judicial têm de ser executados lado a lado com a necessidade de se realizarem diversas outras rotinas também essenciais à razão de ser das varas da Justiça Federal. Esse excesso de tarefas pode aumentar o seu tempo de execução, e, conseqüentemente, o tempo entre a inscrição da dívida ativa para a cobrança judicial e a satisfação do crédito tributário, isso quando não se abre a possibilidade de se decretar a prescrição intercorrente. Para atender às necessidades das unidades da Justiça Federal no interior, segundo os servidores entrevistados, existem projetos de se instalarem mais dessas varas especializadas.

Deve-se ressaltar que se a administração pública brasileira pretende sair dos níveis de baixa eficiência e excesso de formalismo que caracterizam a administração burocrática, buscando alcançar níveis de excelência e qualidade que venham a satisfazer às necessidades da sociedade brasileira, toda e qualquer reforma na legislação que apresente reflexos sobre o processo de execução fiscal no âmbito da Justiça Federal deve ser precedida de estudos como o que foi feito pela equipe do Ipea nas varas da 5ª região. Dessa forma, as peculiaridades das varas e os maiores entraves quando da busca pela satisfação do crédito fiscal, entre outras informações, poderão ser mensurados e servir de subsídios para a tomada não só de decisões envolvendo a gestão pública em nível de Poder Executivo, mas também informações seguras que venham a embasar as alterações na lei propostas no âmbito do Poder Legislativo e que também norteiem a atuação do Judiciário, a exemplo da decisão do CNJ em estabelecer metas de desempenho para as diversas varas de justiça no Brasil.

Por último, cabe ressaltar que toda tentativa de geração de conhecimento desenvolvida em instituições de pesquisa, a exemplo do Ipea ou da Universidade Federal do Ceará, no sentido de fornecer subsídios à tomada de decisões pela administração pública, é altamente válida, mostrando-se de enorme relevância também para o meio acadêmico e devendo ser estimulada por mais políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de. **Manual do processo de execução**, 7ª ed. São Paulo: RT, 2001.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. **Execução fiscal e efetividade**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

CARDOSO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da administração pública. Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1998.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALCANTE, Denise Lucena. **O Direito Financeiro na Ordem Constitucional. Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico: em homenagem à prof^a. Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

COLARES, Gustavo. Forças unidas contra a lentidão na justiça. **Revista Universidade Pública**. Fortaleza: set./out. 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder- formação do patronato brasileiro**. São Paulo: Globo, 2006.

LIMA, Walter Pereira. **Gestão de custos na administração pública: uma contribuição de um modelo conceitual de um sistema de custos para a Justiça Federal de Sergipe** / Dissertação (mestrado) Walter Pereira Lima. – Recife. 2006.– Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em:

MACHADO, Hugo de Brito de. **Curso de Direito Tributário**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil. Vol. 3**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Dívida Ativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

PORTO, Garin Edérson. **Manual de execução fiscal**, 29ª ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2010.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília V. 47(1) janeiro-abril 1996. P. 5. Disponível em: <<http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>> Acesso em: 23. out. 2010.

SANTOS. Boaventura de Souza. **Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis**. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/Os_actos_e_os_tempos.pdf> Acesso em: 26. out. 2010.

SANTOS, Samuel Oliveira dos. **Administração da produção com auxílio de handhels, de conexões em aço forjado, suniadas em tornos de CNC. Estudo de caso: Flacon Conexões de Aço LTDA**. Disponível em: <<http://www.fateczl.edu.br/TCC/2009-2/tcc-159.pdf>> Acesso em: 26. out. 2010.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **O princípio da transparência no direito financeiro**. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/64.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2010.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. CNJ. Disponível em

<http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7024:resolucao-no-70-de-18-de-marco-de-2009&catid=57:resolucoes&Itemid=512> Acesso em: 12. nov. 2010.

BRASIL. CNJ. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10350&Itemid=1125> Acesso em: 9 nov. 2010.

BRASIL. Consolidação Normativa da Corregedoria Geral da Justiça Federal da 5ª região. Provimento nº 1 de 25 de março de 2009. Disponível em: <

http://www.trf5.jus.br/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1522/> Acesso em: 6 nov. 2010.

BRASIL. Decreto nº 70.235, de 1972. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm> Acesso em: 13 nov. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 6 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm> Acesso em: 13 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em : <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6830.htm> Acesso em: 13 nov. 2010.

BRASIL. Lei 6.994 de 1982. Revogada pela Lei nº 9.649, de 1998. Dispõe sobre a fixação do valor das anuidades e taxas devidas aos órgãos fiscalizadores do exercício profissional e dá outras providências. Disponível em < <http://www.cfq.org.br/lei6994.htm>> Acesso em: 9 nov. 2010.

BRASIL. Lei 9.649 de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649cons.htm> Acesso em: 9 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>> Acesso em: 13 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.000 de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11000.htm> Acesso em: 9 nov. 2010.

BRASIL. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/folder_institucional_jul_2010_v8_portugues.pdf. > Acesso em: 26 out. 2010.

BRASIL. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/chamada_publica/10_04_28_ChamadaPublica031.pdf> Acesso em: 12. nov. 2010.

BRASIL. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/chamada_publica/10_04_28_ChamadaPublica031.pdf> Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. PGFN. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/dados-estatisticos/dados_estatisticos.pdf> Acesso em: 12 nov. 2010.

BRASIL. Portaria MF nº 049, de 1 de abril de 2004. Estabelece limites de valor para a inscrição de débitos fiscais na Dívida Ativa da União e para o ajuizamento das execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Portarias/2004/MinisteriodaFazenda/portmf049.htm>> Acesso em 12 nov. 2010.

BRASIL. Provimento nº 1 de 25 de março de 2009. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1522/> Acesso em 12 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <AM http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.txt > Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1039722/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 02/06/2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%22

HUMBERTO+MARTINS%22%29.min.&processo=1039722&b=ACOR> Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça REsp 1194067/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 01/07/2008. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%22ELIANA+CALMON%22%29.min.&processo=1194067&b=ACOR> Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=360> Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=360> Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2985324/AM, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 08/06/2009. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=PROCESSUAL+CIVIL+E+TRIBUT%C1RIO+e+EXECUC%C3O+FISCAL+e+extin%E7%E3o++e+fatos+e+provas&b=ACOR> Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <
http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=330> Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <
http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=330> Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=151> Acessos em: 6 nov. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal ADI 1717 / DF – Tribunal Pleno Rel. Ministro Sidney Sanches - DJ 28.03.2003 Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=DIREITO+CONSTITUCIONAL+E+ADMINISTRATIVO+e++profiss%F5es+regulamentadas&base=baseAcordados>> Acesso em: 1 nov. 2010.

BRASIL. TJ Santa Catarina. Disponível em:

<<http://www.tj.sc.gov.br/institucional/sumulas.htm> > Acesso em: 6 nov. 2010.

BRASIL. TRF 5ª R. APELAÇÃO CÍVEL n.º 506644/CE, Rel. Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF, 5ª Região, DJe 06/10/2010. Disponível em: <

https://intranet.trf1.gov.br/edjf1/edjf1_0100_187_2_20091001.pdf> Acesso em: 1 nov. 2010.