

## A execução fiscal extrajudicial à luz do Projeto de Lei nº 5.080/2009

Flávio Henrique de Oliveira Moraes\*

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo analisar a compatibilidade do Projeto de Lei nº 5.080/2009, o qual determina a execução fiscal administrativa frente aos principais expedientes do sistema jurídico, atualmente vigente Brasil. Através de uma análise histórica do surgimento da cobrança do crédito pátrio desde sua origem até os dias atuais, a proposta enseja soluções para a atual problemática de ineficiência e congestionamento de execuções fiscais enfrentados pelo Judiciário. Discorre-se sobre a viabilidade da aplicação do projeto de lei baseando-se nos princípios constitucionais aplicáveis no âmbito processual. Conclui-se que a aplicabilidade do projeto de lei é viável no ordenamento jurídico brasileiro, desde que seja feito o cotejo da proposta à vista dos princípios constitucionais analisados.

**Palavras-chave:** Execução fiscal. Extrajudicial. Processo. Tributo.

### Introdução

O presente trabalho tem como proposta a análise do Projeto de Lei nº 5.080/2009, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, frente a princípios constitucionais e à viabilidade operacional de implementação da execução fiscal extrajudicial.

A metodologia de pesquisa empregada foi a dogmática, embasando-se em textos doutrinários com o objetivo de demonstrar a viabilidade da proposta normativa. Também se utilizou o método dedutivo, pelo qual se busca a aplicação concentrada e genérica dos princípios incidentes ao caso concreto, compatibilizando-se os fins do anteprojeto com o ordenamento jurídico posto.

O estudo foi dividido em cinco capítulos. No primeiro, foram feitas breves considerações sobre a execução fiscal nos moldes em que atualmente é procedida mediante exposição histórica e localização legislativa do diploma de regência.

No capítulo dois, discorre-se sobre a desjudicialização da execução fiscal com a exposição que já existe no direito, movimento de retirada de alguns temas do âmbito jurisdicional.

---

\* Oficial Judiciário/Assessor de Juiz, Poços de Caldas – MG.

Prosseguindo, no capítulo três, foi realizada análise do conteúdo do Projeto nº 5.080/2009, para que, no capítulo quatro, fosse exposto comparativo entre ele e a atual Lei de Execução Fiscal (LEF).

No capítulo cinco, foi analisado o projeto de forma crítica, o que levou à conclusão de cabimento da proposta na busca por maior eficiência e praticidade no recebimento de créditos fiscais.

## 1 A execução fiscal

Atualmente, a execução fiscal é regida pela Lei nº 6.830/1980, sendo processada unicamente pela via judicial, o que não significa dizer que, antes da propositura dessa ação, sejam realizados diversos atos administrativos, os quais têm por finalidade a constituição do crédito tributário.

A título de localização histórica do fundamento legal da execução fiscal, antes do CPC de 1973, o tema era regulado pelo Decreto-Lei nº 960/1938.

Com o CPC de 1973, Lei nº 5.869/1973, aquele primeiro diploma foi revogado, passando as execuções fiscais a serem processadas tais como eram os créditos privados.

Esse quadro perdurou até 1980, quando foi publicada a LEF, Lei nº 6.830/1980, até hoje em vigor (não sofreu qualquer alteração pelo atual CPC, Lei nº 13.105/2015).

O propósito da criação desse diploma foi de dar maior celeridade à execução dos créditos devidos por meio de normas integrantes de seu próprio procedimento especial, entretanto, passados mais de 40 anos do surgimento da lei, existe hoje considerável deficiência na arrecadação desses créditos, nada obstante o advento de modernização e reestruturação do Judiciário, com a criação de varas especializadas, seja no âmbito estadual ou no federal (RIBEIRO, 2012).

As normas processuais da LEF são deveras sucintas, possuindo o diploma apenas 42 dispositivos.

São competentes para propor as execuções fiscais as Fazendas Públicas de todos os Entes Federativos, bem como suas autarquias e as entidades que possuam competência tributária delegada.

Citado o devedor, inicia-se o prazo para pagamento, o qual, passando em branco, abre ao credor a oportunidade de diligenciar sobre o patrimônio expropriável do executado.

Como meio de defesa, é facultado ao inadimplente a apresentação de exceção de pré-executividade nos próprios autos ou a propositura de embargos à execução fiscal nos termos do art. 17 daquela lei.

A hasta pública e os demais meios de expropriação previstos na legislação processual são também aplicáveis às execuções fiscais, as quais encontram seu termo final com o pagamento.

Embora de singela compreensão, o elevado número de ações de execuções fiscais é fato que trava seus processamentos e em muito infla o já combalido Poder Judiciário, sendo a maioria das ações em andamento ações em que o Poder Público busca a satisfação de seus créditos tributários.

## **2 A desjudicialização da execução fiscal**

Existe um movimento no mundo jurídico que não é novo e que busca a retirada (ou a faculdade de retirada) da apreciação do Poder Judiciário de alguns institutos antes inafastáveis da tutela jurisdicional.

Exemplo disso é o que operou a Lei nº 11.441/2007, ao alterar dispositivos do CPC de 1973, possibilitando o processamento de inventários e divórcios por escritura pública, sem a necessidade de propositura de ação judicial. Esses institutos foram posteriormente repetidos pelo atual CPC.

No caso das execuções fiscais, partiu do Poder Executivo a remessa de quatro projetos de lei com o objetivo de reformular o modelo de cobrança de dívidas ativas de todos os Entes da Federação, o que se justifica, porque a quase totalidade desses débitos tem origem no exercício de sua atividade típica como um dos três poderes (PELLEGRINI, 2009).

## **3 O Projeto de Lei nº 5.080/2009**

Dentre os projetos de lei propostos, o de nº 5.080/2009 surge como um meio inovador de buscar o adimplemento de dívidas ativas públicas, alterando as normas que disciplinam o processo de cobranças devidas aos Entes Federativos.

Como principal objetivo, ele busca garantir maior amplitude à fase administrativa para cobrar o débito, tornando mais fácil recuperar o montante devido à Fazenda Pública. A maior inovação está na previsão de que, com a nova lei, o fisco poderá penhorar diretamente o patrimônio do devedor, não sendo necessária intervenção judicial.

Em sendo o projeto de lei aprovado e convertido propriamente, suas propostas trarão grande impacto na maneira de se proceder à cobrança de créditos fiscais. O sistema de execução fiscal será aperfeiçoado, visando à maior celeridade dos processos.

Especificamente com relação a esse projeto, caberia à Fazenda Pública o encargo de notificar o devedor, buscar seu patrimônio, identificar quais poderiam ser penhorados e, caso fosse necessário, promover o bloqueio temporário desses bens para quando fosse proposta a execução fiscal em juízo.

Quando e se o processo fosse judicializado, passaria a ser requisito da petição inicial a sua instrução não só com os documentos já previstos na Lei nº 6.830/1980, mas também com a indicação dos bens passíveis de penhora.

O projeto em questão indica a intenção do legislador em preservar a cobrança dos créditos da Fazenda Pública, ao mesmo tempo em que respeita as garantias constitucionais do contribuinte, tanto na área administrativa quanto judicial, baseado no Princípio da Praticidade Tributária e Celeridade, com o objetivo de diminuir os atuais meios indiretos de cobrança e dar maior eficiência à arrecadação dos créditos devidos.

Essa proposta retoma discussões antigas acerca da ideia voltada à criação de um contencioso administrativo-tributário no país, em que, somente em casos excepcionais, as decisões administrativas seriam passíveis de análise judicial.

Mas isso não é tudo, seria necessária uma garantia ou requisito especial (arrolamento de bens, direitos ou depósito parcial ou integral do crédito tributário a ser discutido) para que o processo pudesse ser investido judicialmente após findada a decisão no âmbito administrativo.

Além disso, seria imprescindível que a concretização desse projeto fosse fixada em sede de emenda constitucional após análise fática e concreta, inclusive no que tange aos direitos e garantias fundamentais, para que não haja violação de nenhuma espécie.

Talvez esta seja uma das razões pelas quais o projeto em questão não teve o andamento esperado.

#### **4 Comparativo entre o Projeto de Lei nº 5.080/2009 e a Lei nº 6.830/1980**

A partir da análise do projeto de lei em questão, busca-se uma comparação com o que se tem atualmente segundo o diploma de regência.

Com relação à competência para processar a execução fiscal, a LEF estabelece a competência judicial excluindo qualquer outra, ao passo que o projeto consigna que, na fase administrativa de notificação do devedor sobre a inscrição na dívida ativa, há interrupção da prescrição, o que evita a distribuição da execução fiscal com esse único propósito. Com isso há mais tempo para o órgão fazendário identificar patrimônio atingível do devedor.

Atualmente, a petição inicial atende os requisitos do art. 6º da Lei nº 6.830/1980, com a mera indicação do juiz para quem é dirigida, o pedido e o requerimento para citação.

Na nova proposta, a petição inicial deverá ainda indicar os bens a serem penhorados ou mesmo a possibilidade de penhora de faturamento.

No que se refere ao despacho inicial, hoje, ele determina a citação do devedor e já importa em ordem para penhora, arresto e avaliação de bens penhorados e arrestados conforme o caso concreto (art. 7º).

No projeto de lei, o despacho que determina o processamento da execução fiscal já importa em ordem para convolação da restrição administrativa preparatória procedida pelo credor em penhora ou arresto.

Pela lei em vigor, não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução, é o que prevê o art. 16, § 1º, da LEF.

Se aprovada a proposta, não será mais exigida prévia garantia do juízo para fins de discussão do débito em embargos, contudo, para concessão de efeito suspensivo, deverá o devedor comprovar a relevância de seus fundamentos e o perigo de dano ou incerta reparação, isso com o objetivo de evitar embargos de natureza protelatória.

Pela atual sistemática, o executado pode oferecer embargos no prazo de 30 dias contados ou a partir do depósito judicial, ou da juntada da prova da fiança ou da intimação da penhora.

Segundo o novo procedimento, ao devedor seria dado maior prazo para oferecimento de embargos, de 90 dias, a contar da notificação da inscrição em dívida ativa.

Como já mencionado, atualmente, é possível a apresentação de exceção de pré-executividade, quando o executado demonstrar a improcedência da execução sem qualquer garantia ou sem que haja constrição de bens.

No projeto, há previsão de apresentação, no âmbito administrativo, de impugnação de pré-executividade.

Pela atual disposição legal, despachada a inicial, o executado é citado para pagar o débito no prazo de cinco dias ou para garantir a execução sob pena de penhora.

Na execução fiscal extrajudicial, será possível a constrição de bens pela administração somente depois de ocorrido o prazo para que o executado apresente garantia, qual seja, passados 60 dias da notificação.

Como também já mencionado acima, hoje, os atos de constrição patrimonial são exclusivamente praticados pelo Poder Judiciário. Pela proposta, a Administração Tributária poderá realizar, diretamente, determinados atos de execução.

No processo judicial, se não houver o pagamento ou a garantia da execução, a penhora poderá recair sobre qualquer bem penhorável do executado (art. 10).

Na proposta de execução extrajudicial, a propositura da execução fiscal só poderá ocorrer se houver efetiva constrição patrimonial, ou seja, busca-se evitar a propositura de ações de execução fiscal sem que haja a possibilidade efetiva de satisfação do crédito tributário.

O projeto ainda prevê a criação e utilização de meios eletrônicos para a prática de atos de comunicação, constrição de bens e alienação, o que possibilitará à Fazenda Pública a constrição direta de valores depositados em contas bancárias, o que atualmente só pode ser feito pelo Poder Judiciário.

Por fim, segundo o projeto, a defesa do contribuinte será concentrada nos embargos mediante criação de mecanismos de preclusão que visam a evitar a renovação de litígios já decididos em juízo.

Percebe-se, com as mudanças propostas, que haverá facilitação para a Fazenda Pública receber seus créditos, mas também serão garantidos ao contribuinte meios para se defender, seja via prazo mais longo para embargos, seja pela possibilidade de o fazer até sem garantia do juízo.

## 5 Análise crítica do Projeto de Lei nº 5.080/2009

Sob o ponto de vista institucional, o Poder Judiciário não pode ser compreendido como agente de cobrança de créditos da Fazenda Pública, mas sim como aquele poder destinado a aplicar o direito e a promover a Justiça.

É esse o mote do Projeto de Lei nº 5.080/2009, o de deixar ao alcance da Fazenda Pública a realização de determinados atos de execução fiscal.

Sobre o tema, Denise Lucena Cavalcante aponta que:

A questão da recuperação do passivo tributário precisa ser enfrentada a contento e para isto é necessária uma revisão no processo de cobrança, hoje concentrado no âmbito do Poder Judiciário, conforme procedimentos previstos na lei de execução fiscal (Lei nº 6.830/1980).

[...]

Está claramente comprovado que não é possível ter uma justiça tributária com o Poder Judiciário extremamente ocupado com atribuições referentes à cobrança do crédito tributário, que por sua própria natureza, são atividades meramente administrativas, podendo ser dispensada a interferência do juiz nos trâmites procedimentais da cobrança.

Contudo, deixar a cobrança do crédito tributário “nas mãos do fisco”, como mencionam alguns doutrinadores, não parece um grande absurdo ou, ainda, uma inconstitucionalidade. Vamos refletir com imparcialidade: será mesmo tão absurdo que o próprio Estado, responsável pela constituição, fiscalização e cobrança administrativa do crédito tributário, seja competente para continuar a cobrança deste crédito através da execução forçada? Parece-nos que não.

O fato de o fisco continuar na tarefa da cobrança administrativa do crédito tributário não significa de modo algum que se esteja violando princípios constitucionais ou agredindo o devido processo legal administrativo ou judicial.

A violação das garantias constitucionais não decorre desta alteração do procedimento de cobrança, mas, sim, se isto for feito de forma arbitrária e sem observância do devido processo legal (CAVALCANTE, 2004, p. 50).

Ainda que enfrente posicionamento contrário, não se pode considerar absurda a prática de atos executivos pelo credor fiscal. O que não pode ser aceito é o impedimento de acesso ao Poder Judiciário, o que nunca esteve em questão.

Ademais, com o tempo, a execução fiscal extrajudicial acabaria por desafogar o Poder Judiciário, o que, via de consequência, acabaria por proporcionar ao jurisdicionado maior garantia de acesso, tanto sob o aspecto do acesso em si (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) quando da presteza desse acesso em termos de tempo de resposta (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal).

Evidentemente que a proposta legislativa não é indene de críticas, a principal delas é a falta de garantias para que a Administração observasse o devido processo



legal previsto no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, bem como outras garantias constitucionais do contribuinte.

Tratando sobre o tema, Renato Cerutti afirma que:

De pronto, percebe-se que a execução administrativa tira a possibilidade do contribuinte cidadão se defender em juízo, afastando o direito prévio à Jurisdição, essencial ao Estado Democrático de Direito. Ora, o devedor tem o direito de ser executado por uma autoridade institucionalmente independente, e, ao nosso ver, somente o Judiciário se reveste dessa independência funcional (CERUTTI, 2007).

Do lado dos que defendem a execução fiscal extrajudicial ou administrativa, posiciona-se Antônio Souza Prudente:

A execução administrativa do crédito da Fazenda Pública afigura-se juridicamente possível na força dos atributos dos atos administrativos, que se revestem da presunção de legitimidade, decorrente dos princípios da legalidade da Administração, da imperatividade e da auto-executoriedade, na linha de possibilidade desses atos serem imediata e diretamente executados pela própria Administração, na supremacia do interesse público, independentemente de ordem judicial. No entanto, a figura do juiz natural e a garantia da inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) estão plenamente asseguradas nas linhas deste novo projeto, que garante, também integralmente, a ampla defesa do executado, com pleno acesso à Justiça (CF, art. 5º, incisos XXXIV, a, e LV) (PRUDENTE, 2007, p. 2).

A par de ser passível de críticas, o que é livre em um Estado de Direito, verifica-se que o legislador foi atento ao justificar os motivos do anteprojeto, conforme destaques abaixo.

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

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

24. Quanto ao aprimoramento da eficiência e da eficácia da cobrança administrativa, saliento:

1. a realização dos atos de execução, inclusive penhora e alienação de bens, diretamente pela Administração Tributária;
2. a utilização de meios eletrônicos, como a internet, para a prática de atos de comunicação, constrição de bens e alienação;
3. a penhora de valores depositados em contas bancárias diretamente pela Fazenda Pública; e



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

25. O sistema preconizado no modelo ora proposto busca, dessa maneira, alcançar uma situação de equilíbrio entre o Fisco e o contribuinte, aperfeiçoando a cobrança por meio da eliminação de controles de caráter meramente formal, ao tempo em que prestigia as garantias constitucionais dos contribuintes, que passam a dispor de meios de defesa bastante amplos e céleres. ([www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2BE5E6C9BA6891720AAEDEB21FE08FE8.node1?codteor=652384&filename=Avulso+-PL+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BE5E6C9BA6891720AAEDEB21FE08FE8.node1?codteor=652384&filename=Avulso+-PL+5080/2009)).

Assim, mesmo que se vislumbre a necessidade de adequação da estrutura administrativa dos credores fazendários, parece que os direitos e garantias do contribuinte estão observados.

## Conclusão

É inegável que o modelo atual de recebimento de dívidas fiscais muito deve em termos de eficiência e muito abarrotava o Poder Judiciário em volume.

Ainda que, num primeiro momento, se mostre estranha a proposição de poder à Administração Pública para praticar atos de execução para o recebimento de seu crédito, a proposta deve ser enfrentada mais sob o aspecto teleológico, uma vez que a finalidade da ação de execução fiscal é o recebimento da dívida. Se esse recebimento não está sendo efetivo, quando em trâmite judicial, deve-se buscar a solução pela via extrajudicial ou administrativa.

Repita-se que é deveras importante garantir ao contribuinte que não será expropriado de seus bens sem o devido processo legal administrativo, sendo seu direito o de exercer a defesa que entender necessária e a correta apreciação de suas razões, que é tudo o que o Projeto de Lei nº 5.080/2009 prevê.

## Referências

AJUFE. Exposição de motivos e anteprojeto de Lei de Execução Fiscal. *Revista da SJRJ*, Rio de Janeiro, n. 23, 2008. Disponível em: [http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/85/86](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/85/86). Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 24 set. 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.080, de 2009. Disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2BE5E6C9BA6891720AAEDEB21FE08FE8.node1?codteor=652384&filename=Avulso+-PL+5080/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BE5E6C9BA6891720AAEDEB21FE08FE8.node1?codteor=652384&filename=Avulso+-PL+5080/2009). Acesso em: 27 abr. 2022.

CAVALCANTE, Denise Lucena. *Crédito tributário: a função do cidadão-contribuinte na relação tributária*. São Paulo: Malheiros, 2004.

CERUTTI, Paulo Renato. Execução fiscal administrativa: só faltava essa! (Ou será que ainda falta algo?). *Revista do Café*, dez. 2007. Disponível em: <http://www.cccrj.com.br/revista/824/08.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

PELLEGRINI, Fábio Messiano. Alterações no âmbito tributário decorrentes do II Pacto Republicano - 1ª parte. 2009. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI85954,101048Alteracoes+no+ambito+tributario+decorrentes+do+II+Pacto+Rep+ublicano+1>. Acesso em: 28 abr. 2022.

PRUDENTE, Antônio Souza. Execução administrativa do crédito da fazenda pública. *Revista Fórum de Direito Tributário-RFDT*, Belo Horizonte, ano 5, n. 29, set./out. 2007.

RIBEIRO, Luciana Potiguar. *Execução fiscal administrativa e o devido processo legal*. 2012. Disponível em: [http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia\\_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/201/Monografia_Luciana%20Potiguar%20Ribeiro.pdf?sequence=1). Acesso em: 27 abr. 2022.