

QUEM USA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL? UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS ATORES DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL NA JUSTIÇA FEDERAL *

Ailton Souza**
José Irialdo A. O. Silva***

1 INTRODUÇÃO

Temas ligados ao Poder Judiciário, nas palavras de Sadek (1999, p. 293), não dizem respeito apenas a especialistas; fazem parte de um debate que vem sendo intensificado e “chamando cada vez mais atenção não apenas de juristas e operadores do sistema de justiça, mas também de congressistas, da grande imprensa e de representantes da sociedade civil”. Âmbito, em que a execução fiscal tem papel de destaque nas pautas emergentes, prezando-se pela maior efetividade do sistema judiciário.

No panorama nacional, a tendência de ampliação do debate sobre o sistema de justiça não é algo novo. Aparece desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quando o Poder Judiciário se fortalece e, a procura pela prestação dos serviços no Judiciário cresce de maneira considerável, em virtude de uma explosão de demandas judiciais ou conflitos na modernidade (Capelletti e Garth, 1988; Giddens, 1991). Se, por um lado, isto se traduz em avanço do ponto de vista do acesso à justiça, por outro, no operacional, não propicia uma guinada no funcionamento interno, momento em que pode ser instalada uma “crise” institucional.

Em meio a esse cenário, algumas das questões que emergem quando se trata de execução fiscal no Brasil se referem à identificação de quem de fato são seus principais atores. Qual é o tipo de pessoa, física ou jurídica, mais presente na execução? Quais as naturezas destas cobranças? E, finalmente, quais são os resultados alcançados pela execução no âmbito da recuperação de créditos?

* A pesquisa de campo foi auxiliada pelos alunos do curso de direito Amanda S. Carmetin e Maurício G. Rossetto, e pelos acadêmicos do curso de gestão pública Fábio Paulino e Jonathan Oriente.

** Professor e pesquisador da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). Endereço eletrônico: <ailton2006@uol.com.br>.

*** Professor efetivo da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) no curso de gestão pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA); coordenador de pesquisa e extensão; pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Pública, Política e Cidadania; e tutor do Programa de Educação Tutorial. Endereço eletrônico: <prof.irivaldo@ufcg.edu.br>.

As respostas a estas questões permitem a construção de um recorte comparativo entre as regiões judiciárias e um diagnóstico sobre os usos do processo de execução fiscal na Justiça Federal brasileira.

Visando analisar tais prerrogativas, este artigo possui como objetivo central a identificação dos usuários e sua projeção na execução fiscal, discutindo-se a legitimidade de atores públicos ou privados no processo executório. Espera-se, deste modo, colaborar para a compreensão dos usos do sistema de execução fiscal em âmbito nacional e estimular o debate sobre seu aperfeiçoamento.

No entanto, para se atingirem os fins visados, utilizaram-se, como referência principal, os resultados da análise dos autos selecionados aleatoriamente – por sorteio –, de diversas regiões do país, da pesquisa nacional *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal*, elaborada e executada pelo Ipea, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2010. Vale destacar que a presente pesquisa teve como parâmetro o universo de 176.122 autos findos com baixa definitiva na Justiça Federal em 2009. Deste total, foi analisada uma amostra representativa total de 1.510 processos de execução fiscal,¹ referentes às cinco regiões judiciárias do país – com exceção das seções judiciárias do estado de Mato Grosso do Sul, que não prestaram informações. A presente amostra contemplou ao todo um quantitativo de 181 varas federais, distribuídas entre 124 cidades brasileiras. Os autores deste capítulo participaram diretamente da pesquisa de campo, da análise e da discussão destes resultados; especificamente, coletaram informações de 28 varas e analisaram 272 processos de 23 municípios, nas cinco regiões judiciárias.

Entretanto, embora, tal metodologia permita inúmeros cruzamentos e leituras, atentou-se neste recorte apenas para alguns dos aspectos mais significativos no âmbito da execução, tal qual a grande projeção da participação da União no volume total dos processos. Outro aspecto relevante a se destacar, foi a presença significativa de vários conselhos de fiscalização das profissões liberais – como os conselhos regionais de enfermagem, administração, medicina veterinária, engenharia, odontologia entre outros, que, de certa forma, surpreenderam ao aparecer com grande expressividade e, individualmente, ser o maior exequente. Por sua vez, este capítulo destaca que as pessoas jurídicas são a maior parte dos executados e, no que se referem às baixas, os procedimentos de finalização dos processos são os mais variados.

Para apresentar os resultados detalhados deste trabalho, este capítulo foi organizado em três partes. Na primeira, os autores esboçam os dados totais e regionais

1. A representatividade da amostra aponta para um intervalo de confiança de 98% e um erro amostral de apenas 0,03%.

acerca dos atores da execução fiscal, a partir de uma breve apresentação. Nesta abordagem, os autores também situam teoricamente os principais atores envolvidos, as demandas e o sucesso na recuperação do crédito no processo executivo. Na segunda parte, são discutidos alguns dos aspectos regionais do andamento dos processos de execução, bem como de seus públicos e algumas de suas particularidades. Por fim, as considerações gerais acerca da execução no Brasil.

2 A EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL: ATORES, DEMANDAS E PÚBLICOS

A execução fiscal no Brasil remete aos créditos da Fazenda pública, norteados sistematicamente pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, “que instituiu forma diferenciada de satisfação dos créditos tributários e não tributários dos quais a Fazenda pública é titular” (Porto, 2010, p. 19).

Objetivamente, a execução fiscal destina-se a promover o cumprimento de um tipo específico de obrigação, ou seja, a cobrança de créditos da Fazenda pública (União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios) basicamente de natureza fiscal, em que, normalmente, figuram como credor o Estado (fisco) e como devedor o cidadão (contribuinte). A pesquisa se limita a especificar as execuções fiscais promovidas pela União na Justiça Federal, para cobrança judicial de tributos de competência federal – imposto de renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), contribuições previdenciárias etc. –, bem como de dívidas não tributárias – como contribuições associativas aos conselhos profissionais de direito público.

A cobrança das obrigações fiscais acontece em duas esferas distintas da atuação estatal: a administrativa e a judicial. Constatado o não pagamento de um tributo, o Estado inicia um procedimento de cobrança por meio da própria administração pública (Porto, 2010). Não logrando êxito, faz-se socorrer de outro processo de cobrança, conduzido, desta feita, no âmbito do Poder Judiciário.

Envoltos nesse cenário, que proporciona aos estudiosos a oportunidade de vislumbrar um dos temas ainda pouco explorados em nível de diagnóstico científico no moderno Estado de direito, os resultados apresentados colaboram de maneira geral para o conhecimento de uma sociedade democrática, cada vez mais consciente e integrada, sobretudo, nas questões de direito e eficácia da justiça.

Subsidiando essa discussão analítica, identificou-se no panorama da execução fiscal, que um dos seus principais atores é a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Isto, notadamente, devido a sua competência para propor ações de cobrança de tributos das quais a União é parte principal. A Procuradoria-Geral Federal (PGF) ocupa um espaço mais modesto, porém, substancial, sendo representante das autarquias públicas federais, principalmente no que tange às cobranças jurídicas de

entidades do sistema financeiro. Outros atores que marcam presença no âmbito da pesquisa de execução fiscal são os conselhos de fiscalização das profissões liberais, que, na execução, cobram mensalidades e anuidades dos profissionais a eles vinculados.

De modo geral, esses atores são alguns dos principais personagens na utilização da execução fiscal na Justiça Federal da atualidade e, portanto, alguns dos elementos centrais da presente análise que relacionam teoria e empirismo relativos ao tema.

Porém, para analisar a presença desses atores e de outras características do uso da execução fiscal no Brasil, cumpre-se, inicialmente, apresentar as regiões judiciárias e quais estados fazem parte de cada região, bem como a amostra representativa de processos de cada região, conforme o quadro 1. Todavia, é importante sublinhar, que a Justiça Federal não segue a mesma organização política do Poder Executivo, baseada em estados e municípios, ou da Justiça estadual, baseada em comarcas. A Justiça Federal se organiza em regiões, as quais são formadas por diversos estados federados, existindo uma divisão territorial na qual terá eficácia a decisão de um determinado juízo.

QUADRO 1

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

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

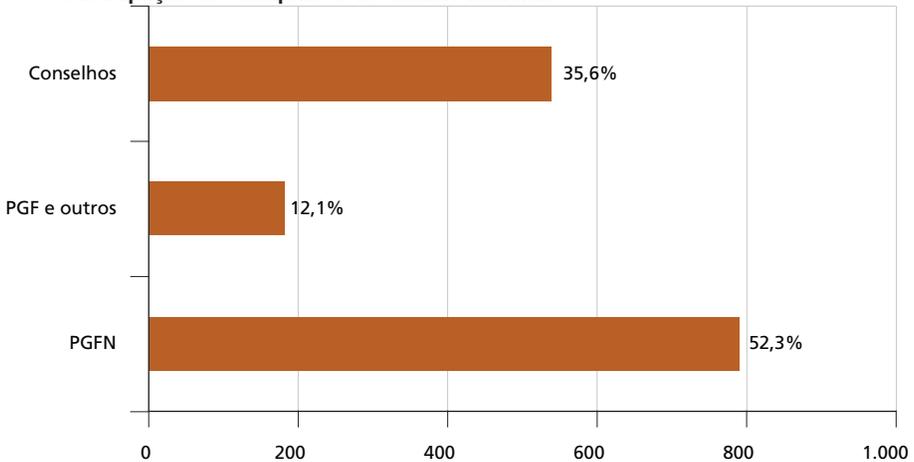
Fonte: anexo B.

Elaboração dos autores.

Obs: o total de autos analisados na terceira coluna refere-se às varas vistas e às exclusivas de execução fiscal.

No que tange aos exequentes usuários do sistema, buscou-se, em um primeiro momento, identificar quem são os principais e qual a sua participação no processo executório nacional, conforme enfatiza o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Participação dos exequentes no cenário nacional



Fonte: anexo B.
Elaboração dos autores.

Conforme ilustra o gráfico 1, no que tange aos resultados totais, destaca-se nos ritos processuais de execução fiscal, primeiramente, a União que aparece em 64,4% do total de ações, sendo 52,3% relacionados à PGFN, 8,9% à PGF, e 3,2% a outros. Em um segundo momento, aparecem os conselhos de fiscalização das profissões liberais, que representam o total de 35,6% dos processos baixados.

É possível analisar também, de modo isolado, que a projeção dos conselhos é bastante significativa no volume de autos analisados, o que indica a prioridade em se utilizar a execução judicial para a quitação de cobranças.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa de campo identificou que boa parte desses processos tem como objeto pequenos valores. Isto, na maioria das vezes, gera uma tramitação que não cobre os custos médios do processo de execução fiscal. Deste modo, se verifica uma mobilização de toda a máquina estatal do Judiciário para cobrar, em muitos casos, valores que giram em torno de R\$ 100,00. São cifras onerosas para o Estado, tendo em vista que o valor médio cobrado nas ações movidas pela PGFN, também objeto desta pesquisa, chegou ao teto de R\$ 26.303,81, para uma mediana que representou R\$ 3.154,39, enquanto os conselhos de fiscalização das profissões liberais movimentaram o aparato jurisdicional do Estado em busca de somente R\$ 1.540,74, em média, para uma mediana de R\$ 705,67. Neste caso, o valor médio das ações de execução fiscal como um todo chegou a R\$ 22.507,51, para uma mediana de R\$ 1.377,60.

Esses valores permitem refletir sobre a necessidade de se repensar os caminhos da execução fiscal no país, principalmente, no que tange aos altos custos da máquina judiciária, diante dos recebimentos muitas vezes incompatíveis, o que se leva a pensar sobre o uso de instrumentos alternativos de cobrança deste numerário de forma menos custosa.

A compreensão dos tribunais brasileiros aponta para a melhoria considerável da gestão, entretanto ainda consideram, por exemplo, ser possível realizar a cobrança do passivo dos conselhos pela via executiva, uma vez que tal modalidade de dívida ainda possui natureza tributária. É preciso promover ampla discussão no sentido de elaborar, talvez, uma proposta de lei que vede a utilização desta instância por meio dos conselhos, promovendo, entre estes, outros mecanismos internos que coíbam a inadimplência e por meio dos quais se exercite.

Outra questão é a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional, pois os tribunais superiores nacionais orientam-se no sentido de que esta atividade exercida pelos conselhos profissionais é decorrente da delegação do poder de polícia e está inserida no âmbito do direito administrativo. A União delegou a prerrogativa de fiscalização das profissões liberais a estes órgãos. No entanto, acredita-se que não se pode chegar ao ponto de comparar estes órgãos coletivos de fiscalização às autarquias, entes administrativos peculiares, criados por lei, para fins específicos na administração indireta estatal (Lenza, 2010; Di Pietro, 2005). As características dos conselhos levam a assemelhá-los às entidades autônomas estatais conhecidas como autarquias, e por sinal, diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) equiparam estas entidades de classe às autarquias em virtude de exercerem atividade típica de Estado. Parece que o problema está na lei, como se pode depreender no Artigo 46 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 – Estatuto da Ordem dos Advogados:

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

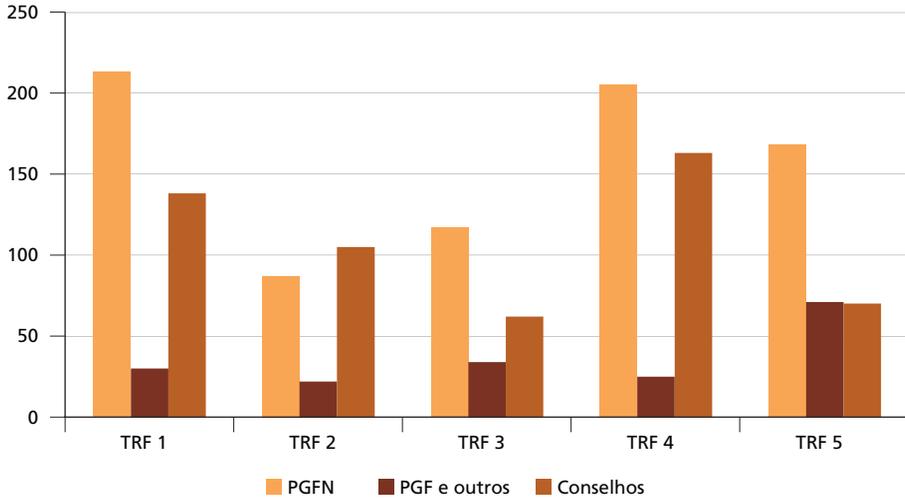
Parágrafo único. Constitui título executivo extrajudicial a certidão passada pela diretoria do conselho competente, relativa a crédito previsto neste artigo (Brasil, 1994).

A pesquisa não encontrou execuções fiscais para cobrar anuidades da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Ainda assim, o texto legal citado anteriormente é um bom exemplo do que se encontra nos demais diplomas legais que tratam dos conselhos profissionais, no sentido de considerar a certidão emitida pela entidade como título executivo extrajudicial, o que permite e fundamenta o ingresso de ações de execução fiscal no Judiciário.

Dando sequência a essa abordagem, a distribuição da participação desses exequentes por região, ilustra, conforme mostra o gráfico 2, o panorama dos autores das execuções nas regiões judiciárias federais.

GRÁFICO 2

Quantitativo de processos de cada exequente por região da Justiça Federal



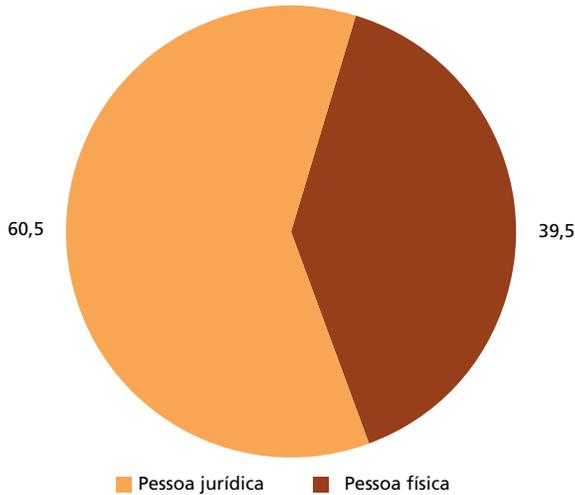
Fonte: anexo B.
Elaboração dos autores.

A estratificação por região judiciária não parece diferente, portanto, do quadro nacional apresentado anteriormente, mas traz detalhes que podem auxiliar na interpretação das variações. É possível analisar, conforme enfatizado no gráfico 2, que a participação da PGFN é intensa em praticamente todas as regiões judiciárias, com exceção da 2ª Região (Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF 2), em que os conselhos obtiveram pequena vantagem. Em contrapartida, os conselhos obtiveram a menor representatividade apenas na 5ª Região, quando se equiparam à categoria *PGF e outros*. De modo geral, a categoria *PGF e outros* ocupa a menor participação em todas as regiões. E os conselhos têm significativa presença especialmente na 2ª e na 4ª regiões. No que se refere à relação entre a participação dos exequentes e a natureza jurídica dos executados, é possível identificar que a grande maioria dos executados são pessoas jurídicas, o que corresponde a um percentual de 60,5% da amostra. As pessoas físicas, no entanto, correspondem a 39,5% deste percentual.

GRÁFICO 3

Tipo de executado nacional – pessoa física ou jurídica

(Em %)



Fonte: anexo B.
Elaboração dos autores.

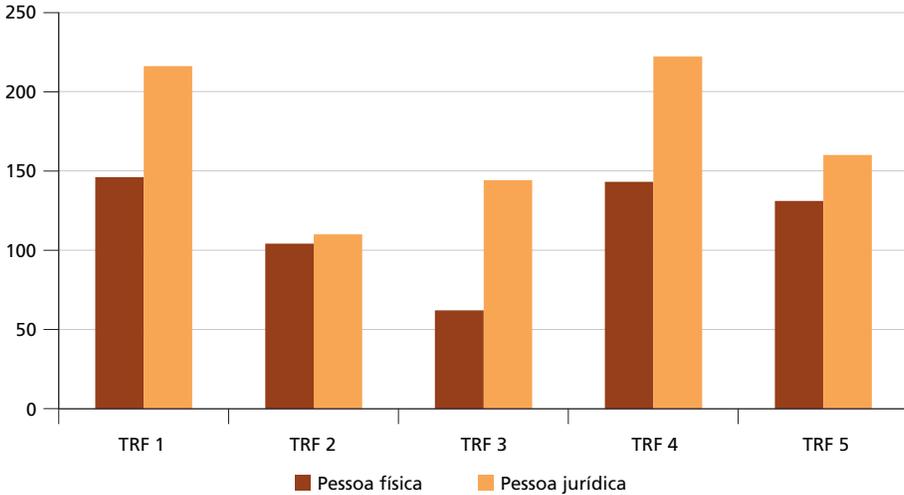
O gráfico 3 mostra que empresas ou entes que possuem personalidade jurídica são frequentemente mais inadimplentes no processo de execução fiscal. Tal cenário abre uma questão específica relacionada às causas deste fenômeno, que pode estar ligado à carga tributária incidente sobre pessoas físicas e jurídicas – e que, contudo, não compunha dos objetivos do estudo analisado.

Entretanto, não é possível afirmar, categoricamente, que as pessoas físicas são mais adimplentes que as pessoas jurídicas, mas entre os acionados no Judiciário, a maioria é pessoa jurídica. Esta conclusão pode levar os autores a pensar como seria possível evitar a lide judicial em cada uma das regiões, de modo a diminuir o contingente de processos. É possível pensar que se pode ajudar a aprimorar o direcionamento do Estado em relação à elaboração de estratégias para conseguir a conciliação com esta parcela dos executados, bem como permitir pensar em instrumentos que auxiliem na diminuição deste contingente. Desse modo, é possível lançar as seguintes hipóteses provocativas para reflexão: *i*) existência de eventual desincentivo às pessoas jurídicas em adimplirem suas obrigações com Estado; *ii*) nível alto de burocratização dos mecanismos estatais de cobrança geraria a sua ineficácia; *iii*) morosidade dos processos de cobrança tornaria “compensador” o inadimplemento; e *iv*) prescrição do débito acaba sendo mais atrativa que o pagamento.

Os resultados regionais não destoam do quadro nacional, pois a grande parte das execuções é proposta contra pessoas jurídicas.

GRÁFICO 4

Tipo de executado regional – pessoa física ou jurídica – e quantitativo de processos por região da Justiça Federal



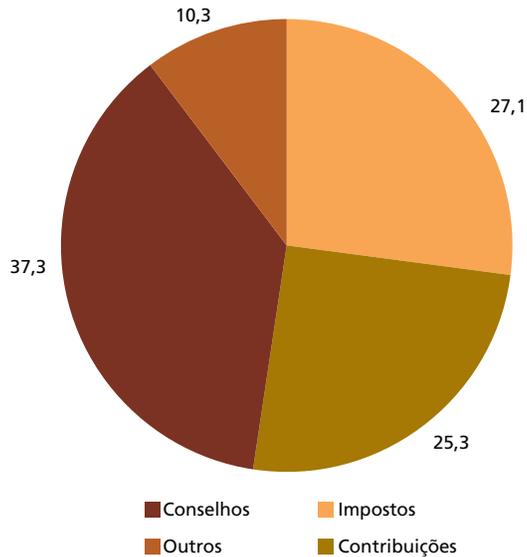
Fonte: anexo B.
Elaboração dos autores.

É possível observar a partir do gráfico 4, que as menores diferenças entre a participação de pessoas jurídicas e físicas estão na 2ª e na 5ª regiões. Esta diferença é mais gritante na 3ª Região, a qual aponta mais que o dobro dos executados como pessoas jurídicas. É importante sublinhar que, em muitos casos no âmbito da execução fiscal, os sócios de empresa jurídica são responsáveis solidários em face da dívida pública, o que resulta também em processo contra pessoa física.

A presença de organizações, pessoas jurídicas e entes que desempenham atividade econômica no país, e acabam não cumprindo suas obrigações tributárias, também resulta em prejuízo ao erário, o que se torna maior na medida em que o próprio Estado, interessado necessário e guardião das finanças públicas, não possui, ao que parece, um mecanismo de arrecadação eficiente ou que possa coibir este tipo de inadimplência.

Estabelecido o perfil das partes no processo de execução fiscal, passe-se agora à análise do objeto das ações. Nesta direção, é importante definir inicialmente a natureza das cobranças, pois parece haver uma relação direta com quem efetua esta cobrança. Basicamente, quatro causas de inadimplemento ensejam o processo executivo na Justiça Federal: não pagamento de impostos, contribuições, anuidades dos conselhos e outros. O gráfico 5 estabelece o índice nacional de cada tipo de cobrança.

GRÁFICO 5
Natureza das execuções no plano nacional
 (Em %)

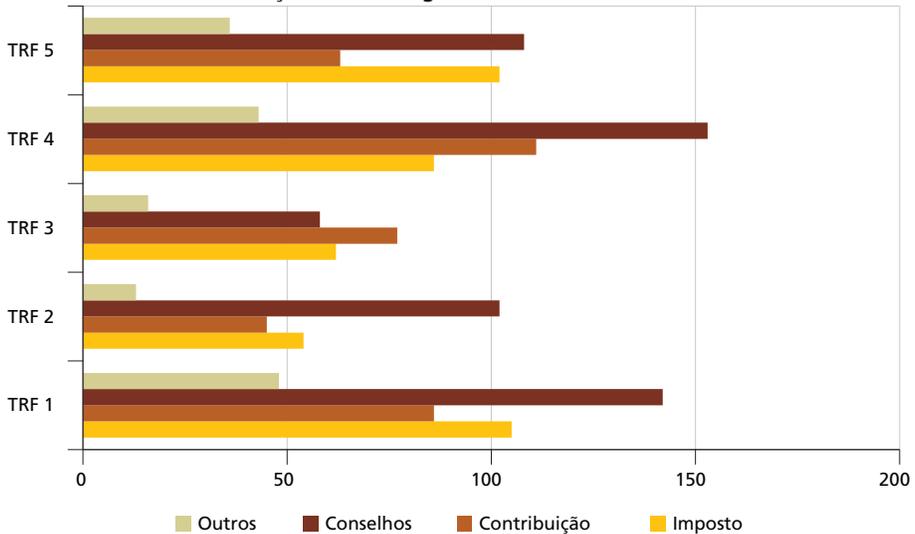


Fonte: anexo B.
 Elaboração dos autores.

Pode-se observar também, no gráfico 5, que as cobranças das anuidades ou semestralidades dos conselhos de fiscalização representam 37,3% do volume dos processos. A segunda maior demanda, 27,1%, refere-se aos impostos federais e, em terceiro lugar, estão as contribuições sociais federais, as quais representam 25,3%. A quarta causa de cobrança, no patamar de 10,3%, é relativa às verbas destinadas à União, como multas, aforamentos e obrigações contratuais diversas.

Na distribuição regional, os resultados reafirmam que o grande volume de cobranças indubitavelmente se relaciona à esfera dos conselhos de classe. Assim, com exceção da 3ª Região, em todas as demais, a cobrança de taxas dos conselhos é majoritária – naquela, os conselhos aparecem na terceira colocação. Os impostos aparecem em segundo lugar na 1ª, 2ª, 3ª e 5ª regiões.

GRÁFICO 6
 Natureza das cobranças em nível regional



Fonte: anexo B.
 Elaboração dos autores.

A análise dos gráficos anteriores, especialmente em comparação com os gráficos sobre perfil das partes, permite afirmar que, decompondo-se a categoria *tributos*, nas espécies *imposto* e *contribuições*, a grande parte das ações de execução fiscal serve para cobrar as anuidades ou semestralidades dos profissionais liberais.

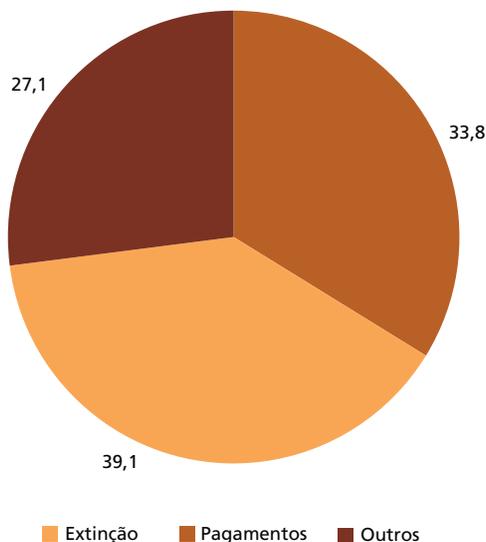
Isso, porém, não significa que o maior volume de recursos cobrados e arrecadados decorra dos conselhos profissionais. Pelo contrário, a arrecadação média dos executivos fiscais de autoria da PGFN, extintos por pagamento, é de R\$ 36.057,25 em principal e R\$ 191,43 em custas judiciais. Os executivos fiscais propostos pelos conselhos de fiscalização resultam na arrecadação média de R\$ 1.228,16 em principal e R\$ 15,93 em custas. Considerando-se o conjunto das ações de execução fiscal, o valor médio arrecadado é de R\$ 9.960,48 em principal e R\$ 37,69 em custas – bastante elevado, portanto, em relação ao conjunto de ações dos conselhos.

Pode-se, assim, concluir que o valor arrecadado nas ações executivas movidas pelos conselhos simplesmente não justifica o acionamento do Estado. O custo diário da Justiça Federal de primeiro grau, segundo o seu orçamento, é de R\$ 13,5 milhões, e o custo médio do processo em 2009 foi de R\$ 1,58. O custo médio de um processo de execução fiscal na Justiça Federal, segundo a pesquisa

do Ipea, é de R\$ 4.685,39 – e R\$ 4.368,00 quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos.² Com base neste cenário, seria, portanto, o caso de desestimular o uso do Poder Judiciário federal para a cobrança de quantias irrisórias, em relação às quais o Estado estará gastando muito mais para arrecadar. Pelo que se pode observar na coleta de dados em campo, em sua maioria, os processos movidos pelos conselhos situam-se nesta categoria.

A pesquisa aponta que 39,1% das execuções fiscais na Justiça Federal são extintas por prescrição ou por alguma outra causa de não julgamento de mérito e, 33,8% são extintas por alguma forma de pagamento – expropriação, conversão em renda ou parcela única, ou cumprimento de um programa de parcelamento.

GRÁFICO 7
Tipo de processo nacional
(Em %)



Fonte: anexo B.
Elaboração dos autores.

2. É importante ressaltar que para se chegar a esses resultados foi necessário estabelecer um quantitativo de amostras, métodos e cálculos estatísticos específicos, que moveu o trabalho conjunto de diferentes profissionais do Ipea e de seus colaboradores, além da metodologia mencionada inicialmente neste capítulo.

Outras formas de baixa dos processos correspondem a 27,1% dos autos. Este indicador contempla as baixas relativas à adjudicação, remissão, embargos julgados favoravelmente ao devedor, exceção de pré-executividade julgada favoravelmente ao devedor e cancelamento da inscrição do débito.

Se for retirada a porcentagem de ações de execução prescritas ou que sofreram as consequências da decadência, pode-se chegar à taxa de 27,7% de processos que não obtiveram êxito,³ o que se aproxima substancialmente dos 33,8% dos processos que obtiveram êxito.

O que chama atenção no gráfico 7, é o contingente de processos extintos sem julgamento de mérito,⁴ por prescrição ou decadência. Nos levantamentos em campo, observou-se que a extinção do processo sem análise do mérito decorre, muitas vezes, de erros causados pelo exequente, que, por exemplo, deixou de informar corretamente dados relevantes ou, não juntou os documentos comprobatórios cabíveis legalmente. Em outras vezes, o magistrado compreendia que o processo simplesmente não deveria prosseguir. Na 11ª Vara de Execução Fiscal de Recife, por exemplo, o magistrado entendia em diversos processos que não se justificava a provocação da prestação jurisdicional em se tratando de numerários irrisórios. Quanto aos casos de prescrição e decadência, estes foram observados em virtude das partes exequentes protelarem o processo, deixando de impulsionar e demonstrar interesse por ele, como se o Poder Judiciário não fosse caro e fosse possível o processo dormir infinitamente por séculos sem fim.

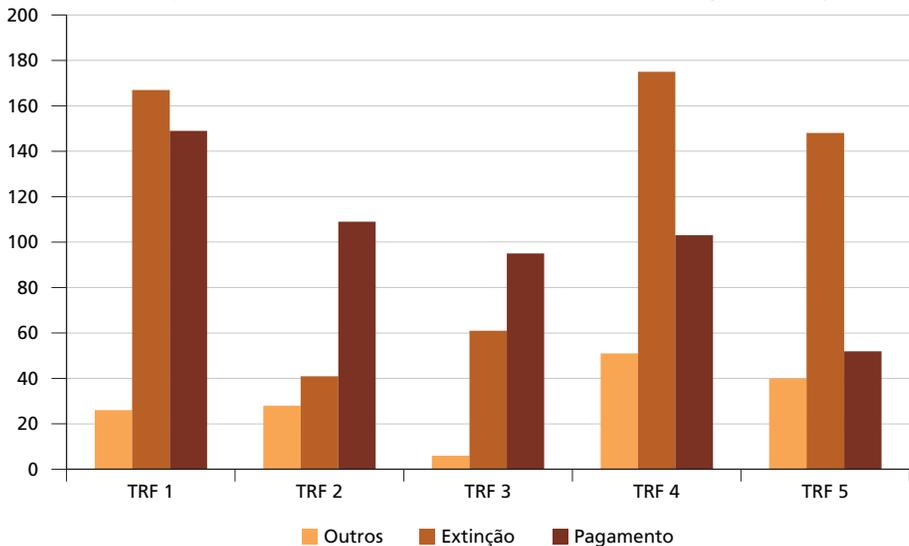
Os dados sugerem reflexão sobre essas causas de extinção a partir da legitimidade concedida a determinadas partes para a prerrogativa de movimentar o Poder Judiciário brasileiro, que não é barato. Em 2007, o Ministério da Justiça divulgou relatório que atestava crescimento do montante de débitos frente à União, ou seja, este ente federal necessitaria cada vez mais recorrer a mecanismos de cobrança para reaver os recursos que pertencem aos contribuintes (Brasil, 2007). O gráfico 8 detalha o tipo de baixa, estratificando-o nas regiões judiciárias federais.

3. Isso significa que o exequente não obteve os créditos cobrados, sendo esta a finalidade precípua do processo executivo.

4. O Artigo 267 do Código de Processo Civil (CPC) elenca as causas de extinção do processo sem julgamento do mérito.

GRÁFICO 8

Número de processos baixados, conforme a modalidade de baixa por região da Justiça Federal



Fonte: anexo B.
Elaboração dos autores.

Dados anteriores mostram que as extinções dos processos por razões outras que não o pagamento é predominante na 1ª, 4ª e 5ª regiões. As baixas por pagamento costumam acontecer na 2ª e 3ª regiões. Entretanto, o nível mais baixo de pagamento foi identificado na 5ª Região, que mostra o índice de extinção duas vezes maior que os pagamentos. Isto, certamente, deve-se, segundo a afirmação de diversos servidores entrevistados nas coletas de campo, à falta de informações suficientes para se chegar ao devedor e buscar a garantia do débito, bem como à falta de documentos necessários no processo de execução. Oficiais de justiça se queixam de que órgãos como as juntas comerciais não são criteriosos no momento da abertura de uma empresa. Por exemplo, a categoria *outros* (casos de baixa), que engloba cancelamentos de débito, alcança maior índice na 4ª Região, seguida pela 5ª Região. Em contrapartida, seu menor índice está evidenciado na 3ª Região. Vale ressaltar, nesta altura, o fato de que muitas certidões da dívida ativa – CDAs (Brasil, 2006),⁵

5. Toda execução tem por base título executivo judicial ou extrajudicial. Antes do processo de execução fiscal perante o Judiciário, a Fazenda deve constituir a dívida por meio de procedimentos administrativos. No caso do débito tributário, na maior parte das vezes, em razão da natureza do tributo envolvido, cabe ao contribuinte declarar as atividades tributadas e calcular o imposto devido. A autoridade tributária exerce a fiscalização e, se verificar erros ou omissões, notifica o contribuinte para pagar a diferença. Se ele não o fizer, a autoridade fazendária faz o lançamento da dívida. Este ato é obrigatório e é por meio dele que se inicia o procedimento administrativo da constituição da dívida fiscal. O contribuinte tem o direito de contestar o lançamento, que será apreciado por um órgão da própria administração. Se o recurso administrativo for negado, o contribuinte será notificado para pagamento amigável. Se não o fizer, sua dívida será inscrita no cadastro da dívida ativa, passando a ser presumida como líquida e certa. A partir daí – com a Certidão de Dívida Ativa (CDA) – a Fazenda pública inicia o processo de execução fiscal (anexo B).

documento necessário no processo de execução fiscal, têm sua validade comprometida por incorreções e nulidades, provocando o cancelamento dos débitos.

Um dado interessante inserido no relatório final da pesquisa decorre da comparação dos tempos de duração das ações. As demandas movidas pelos conselhos profissionais são, em regra, mais rápidas que aquelas movidas pela União e tem maior probabilidade de resultar em pagamento. Isto, certamente, incentiva os conselhos a acorrerem aos serviços da Justiça Federal. Por mais uma razão, acredita-se que se devam criar mecanismos que inibam os conselhos a recorrer ao judiciário federal para receber de seus devedores.

3 OBSERVAÇÕES ACERCA DO USO DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL

Fazendo um balanço geral do que se observou em campo, foi possível constatar que os resultados mais exitosos surgem também de equipes “sintonizadas” e bem lideradas com foco na relevância do processo de execução fiscal, pois, por exemplo, o fato de se terem processos de baixo valor em que os conselhos são parte pode provocar certa desmotivação nos servidores de uma determinada equipe; bem como quando um processo que tem por objeto a execução de um valor altíssimo e o Judiciário não consegue recuperar para os cofres da União. Verificou-se uma decepção por parte dos servidores por não conseguirem chegar ao fim do processo. Além disso, percebeu-se a dificuldade de se ter um fim do processo. Isto, efetivamente, é ruim para a construção de uma identidade forte do Judiciário.

Dessa forma pelo menos dois padrões de processos devem e podem ser considerados e talvez focados nos procedimentos das varas de execução fiscal: os processos de pequeno valor; e os processos de grande valor.

Os processos de pequeno valor geralmente são os de conselhos profissionais que precisam de tratamento específico e célere, uma vez que se proliferam rapidamente. Mas, verificou-se que a taxa de solução destes processos é alta (anexo B).

Como se verificou em todo o país é grande a quantidade de processos de execução fiscal que tem como exequente esses órgãos de classe, muitos deles cobrando dívidas pífias no valor de R\$ 77,00. Algumas varas federais, como as de Campina Grande, Paraíba, Chapecó e Santa Catarina, promovem semanas de conciliação na execução fiscal, tendo como alvo principal os conselhos. O resultado tem sido acima de 50% para os casos resolvidos sem necessidade de movimentar a máquina judiciária de forma demasiada.

Ainda em relação aos conselhos, no contexto da execução fiscal pátria, duas questões são importantes: *i*) o processo de execução iniciado pelos conselhos, em sua grande maioria, conforme apontou o resultado da pesquisa, é rápido; e *ii*) além de rápido, o processo de execução dos conselhos consegue êxito, que corresponde a uma alta taxa de satisfação do crédito. É claro que, pela racionalidade,

os conselhos não vão abrir mão deste benefício, ou seja, a possibilidade concreta de receber os créditos devidos. Entretanto, a execução fiscal vem sendo utilizada pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais como instrumento primeiro de cobrança das anuidades, multas e taxas de fiscalização que lhes são devidas, muitas vezes de valor irrisório.

E as execuções fiscais movidas contra pessoas físicas tendem a ter um desenrolar menos complexo, redundando em pagamento, em grande parte delas; diferentemente das execuções contra as pessoas jurídicas, que apresentam certa complexidade.

Nos processos de grande valor, verifica-se ser mais difícil a recuperação do crédito objeto da execução fiscal (Brasil, 2007; anexo B). Por isto, precisam também de um tratamento específico. Muitas varas de execução fiscal dividem seus espaços cartorários entre pequenos e grandes devedores. Na seção de grandes devedores, os oficiais de justiça reclamam sobremaneira da dificuldade frequente de encontrar os devedores.

As diversas facetas se dirigem à conjuntura do sistema judiciário brasileiro, que é baseado em uma constituição analítica e extensa (Alexandrino e Paulo, 2009), e enseja diversas possibilidades de interpretação, na maior parte das vezes extensivas e não restritivas. Isto ocorre no Artigo 5º, inciso XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito. Desta forma, pergunta-se: limitar o acesso dos conselhos ao Judiciário, que buscam a satisfação do seu direito por meio da execução fiscal, pode ensejar a negativa de um direito fundamental? Portanto, independentemente da região ou da vara federal, é preciso estipular critérios de execução fiscal, que sejam norteados, por exemplo, pelo valor arrecadado e pelo tempo de tramitação, duas variáveis que foram relevantes no cálculo do custo do processo, criando-se uma cultura de monitoramento da gestão processual. Compreender o fluxo fático do processo de execução fiscal é fundamental para elaborar alternativas de tramitação que não fulminem de nulidade o processo, mas que promovam a arrecadação dos créditos devidos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como escopo expor *quem* ingressa com uma ação de execução fiscal no Brasil. Os dados analisados permitem concluir que as mudanças não passam apenas pelo condão da lei, mas pelo comportamento das partes, pela gestão do próprio Judiciário, pela priorização de resultados com qualidade, e não apenas para enaltecer estatística positiva da execução fiscal.

O processo de execução fiscal tem uma importante característica que resulta no benefício de toda a sociedade, ou pelo menos deve ser assim, uma vez que seu escopo é justamente recuperar o que foi outrora perdido: dinheiro do contribuinte. Desta forma, o processo de execução fiscal deve ser célere e obter o resultado esperado. O que causa certa “erosão” neste processo é justamente o baixo índice de

recuperação do numerário reclamado. Talvez seja preciso variar o leque de opções para recuperação destes valores, excluindo os conselhos desta seara, os quais devem buscar outras vias, como a administrativa.

Com relação à postura dos conselhos profissionais, apontados como habituais exequentes de valores desproporcionais aos custos da movimentação da máquina judicial, seria importante fomentar a discussão ampla com os setores da sociedade envolvidos, talvez para construir uma solução pensada coletivamente, em uma discussão racional, a partir de estudos, como o que foi realizado pelo Ipea.

Igualmente, é oportuno que a sociedade política e a sociedade civil como um todo estejam cada vez mais engajadas na operacionalidade do sistema da execução fiscal, bem como em seu grau de efetividade, visando contribuir para que mudanças, como as ocorridas em outros países, venham a se tornar efetivas no Brasil, no sentido de produzir maior celeridade e sucesso na recuperação de créditos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, 5 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em: 24 fev. 2012.

_____. Lei nº 11.382, de 6 de dezembro de 2006. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativos ao processo de execução e a outros assuntos. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Justiça. **Estudos sobre execuções fiscais no Brasil**. Brasília: MJ, ago. 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/reforma/data/Pages/MJFA-315EACITEMID045EB6F83B1346D1BDFEB800F617A8DCPTBRIE.htm>>. Acesso em: 4 jul. 2011.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Safe, 1988.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PORTO, E. G. **Manual da execução fiscal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

RIBEIRO, A. P. **A importância do CNJ na implantação de uma nova ordem judiciária no Brasil**. Brasília: BDJur, 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9587>>. Acesso em: 3 jul. 2007.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas**. Rio de Janeiro: MAUADX; Edur, 2009.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Editora UFSC, 2009.

SADEK, M. T. **Principais problemas do Judiciário decorrem da falta de gestão, revela estudo da AMB**. [s.l.: s.n.], 2009. (Justiça em Números: novos ângulos). Disponível em: <http://www.amb.com.br/imprensa/imprimir.asp?mat_id=19124>. Acesso em: 20 nov. 2009.

_____. O poder judiciário na reforma do estado. *In*: BRESSER PERREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **A sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP, 1999. p. 293-324.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ALVES, R. O. **Execução fiscal**: comentários à Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BARROS, H. G. Execução fiscal administrativa. **Revista CEJ**, Brasília, ano 11, n. 39, p. 4-9, out./dez. 2007.

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, 24 set. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Balanco geral da União**: relatórios 2010/2011. Brasília: PGFN, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.pgfn.gov.br/divida-ativa-da-uniao/dados-estatisticos>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2008**: variáveis e indicadores do Poder Judiciário. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/justica_em_numeros_2008.pdf>.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ, E. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400003>>.

FARIA, J. E. **Poder e legitimidade**: uma introdução à política do direito. São Paulo: Perspectiva, 1978.

GODOY, A. S. M. Direito comparado. Cortes tributárias e execução fiscal no

direito norte-americano. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1.521, 31 ago. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10343>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. **Curso de processo civil: processo de execução**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 3.

RIBEIRO, A. P. **A importância do CNJ na implantação de uma nova ordem judiciária no Brasil**. Brasília: BDJur, 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9587>>. Acesso em: 3 jul. 2007.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas**. Rio de Janeiro: MAUADX; Edur, 2009.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Editora UFSC, 2009.

SANTOS, B. S. Os processos da globalização. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 25-71.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-27, jul./dez. 2006.

TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00112582007000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 Oct. 2010.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. v. 1.

_____. **Curso de direito processual civil**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. 2.

WOLKMER, A. C. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.