

A Necessidade da Racionalização da Execução Fiscal

Luís Inácio Lucena Adams
Advogado-Geral da União



São Paulo
Maio/2015

Análise do Cenário

- ✓ Estudo do IPEA em parceria com o CNJ (2011) demonstra que o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal é de **8 anos**
- ✓ Apenas para a citação do devedor são gastos aproximadamente **5 anos**
- ✓ Para a penhora de algum bem, mais 1 ano
- ✓ Objetivo maior do processo de execução fiscal, que é a localização do patrimônio do devedor para a satisfação do crédito público, é alcançado, em média, **6 anos** após o ajuizamento
- ✓ Pesquisa reforça realidade conhecida: **processo de execução burocrático, moroso, antieconômico e não efetivo.**

Execução Fiscal: quantidade de processos

- ✓ Casos novos de Execução Fiscal na Justiça Federal em 2013: 512.860
- ✓ Execuções Fiscais em andamento no 1º Grau da Justiça Federal em 2013: 7.280.197
- ✓ Processos baixados na Justiça Federal em 2013: 677
- ✓ Processos sentenciados em 2013: 1.692

*dados fornecidos pela PGFN

Execução Fiscal: baixa efetividade

- ✓ Apenas 3/5 dos processos de execução vencem a etapa de citação
- ✓ Destes, ocorre penhora em apenas ¼ dos casos
- ✓ Somente 1/6 das penhoras resulta em leilão
- ✓ Do total de processos que chega a leilão, apenas em 0,2% o resultado satisfaz o crédito
- ✓ Adjudicação extingue a ação em apenas 0,3% dos casos

Fonte: Relatório de Pesquisa IPEA
Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal

Execução Fiscal

Defesas pouco utilizadas e baixo acolhimento:

- ✓ Objeção de preexecutividade ocorre em 4,4% dos casos
- ✓ Percentual de acolhimento 7,4%
- ✓ Embargos à execução ocorrem em 6,4%
- ✓ Percentual de acolhimento 20,2%

Fonte: Relatório de Pesquisa IPEA
Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal

Principais problemas da execução fiscal

Estudo IPEA – CNJ 2011:

- ✓ Processos longos e pouco efetivos
- ✓ Dificuldade de localizar devedor e seu patrimônio
- ✓ Dificuldade de expropriar bens penhorados

Principais problemas da execução fiscal

- ✓ Estoque da dívida federal (2013): R\$ 1,2 trilhões
- ✓ Execuções fiscais ajuizadas: R\$ 1,14 trilhões
- ✓ Não ajuizadas: R\$ 135 bilhões

Fonte: Relatório de Gestão 2013
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Alternativas ao problema

- ① Mudanças na Lei de Execução Fiscal
- ② Protesto de Certidões da Dívida Ativa
- ③ Conciliação

Alternativas: nova Lei de Execução Fiscal

Atual sistemática:

- ✓ Fazenda inscreve crédito em dívida ativa e ajuíza a execução fiscal
- ✓ Investigação patrimonial realizada ao longo do processo judicial, o que gera multiplicação de atos da Fazenda Pública e do Poder Judiciário

Alternativas: nova Lei de Execução Fiscal

Proposta:

- ① Localização do devedor e dos bens e direitos passíveis de penhora passa a ser atividade apenas da Fazenda Pública
- ② Petição inicial deve indicar relação de bens e direitos passíveis de penhora
- ③ Ajuizamento da ação, em regra, apenas quando localizados os bens ou direitos em nome do devedor (ou indícios de sua existência)
- ④ Fazenda Pública passa a concentrar esforços na investigação administrativa de bens
- ⑤ Poder Judiciário acionado para penhora e expropriação do patrimônio localizado do devedor
- ⑥ O objetivo é evitar execuções fiscais ineficazes, concentrando atividade judicial nos processos em que haja alguma probabilidade de êxito na cobrança

Alternativas: nova Lei de Execução Fiscal

*** Proposta não afasta a possibilidade atual de não ajuizamento de créditos de pequeno valor**

- ① Possibilidade de averbar CDA nos órgãos de registro de bens e direitos: medida de publicidade e transparência para resguardar adquirentes de boa-fé
- ② Notificação do devedor após a inscrição em dívida ativa, momento que antecede o ajuizamento da execução fiscal
- ③ Presunção de dissolução irregular de pessoa jurídica que, não tendo sido localizada no endereço cadastrado na Fazenda Pública, deixar de infirmar a legitimidade do ato de notificação, no prazo de 15 dias após a publicação do edital

Alternativas: nova Lei de Execução Fiscal

Proposta:

- ① Recebimento da inicial: um único mandado para citação, intimação e penhora
- ② Citação passa a ser pessoal (hoje apenas a intimação da penhora é pessoal)
- ③ Prazo para embargos conta da juntada do mandado de citação, sendo dispensada a garantia da execução
- ④ Penhora recairá preferencialmente sobre depósito ou aplicação em instituição financeira
- ⑤ Bem penhorado permanece sob a guarda do executado: redução de custos e solução do problema atual de ausência de depósitos apropriados

Alternativas: nova Lei de Execução Fiscal

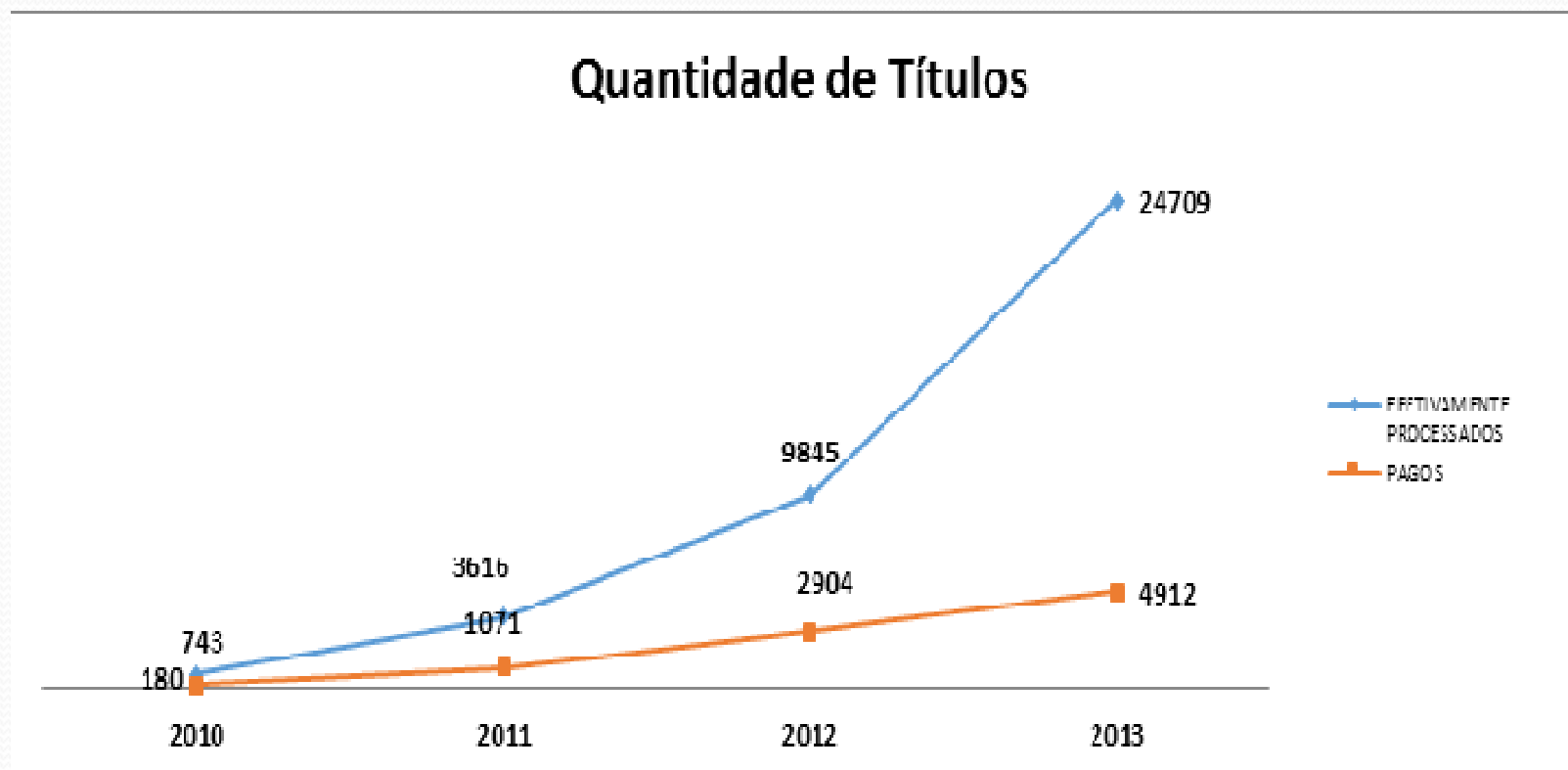
Proposta:

- ① Risco de grave dano de difícil e incerta reparação: nos moldes do CPC, execução pode ser suspensa a requerimento do executado se a execução estiver garantida
- ② Alienação por iniciativa da Fazenda ou por meio de corretor credenciado
- ③ Admite-se alienação por meio eletrônico
- ④ Caso comprovada inexistência de bens, processo é arquivado
- ⑤ Revogação da competência delegada

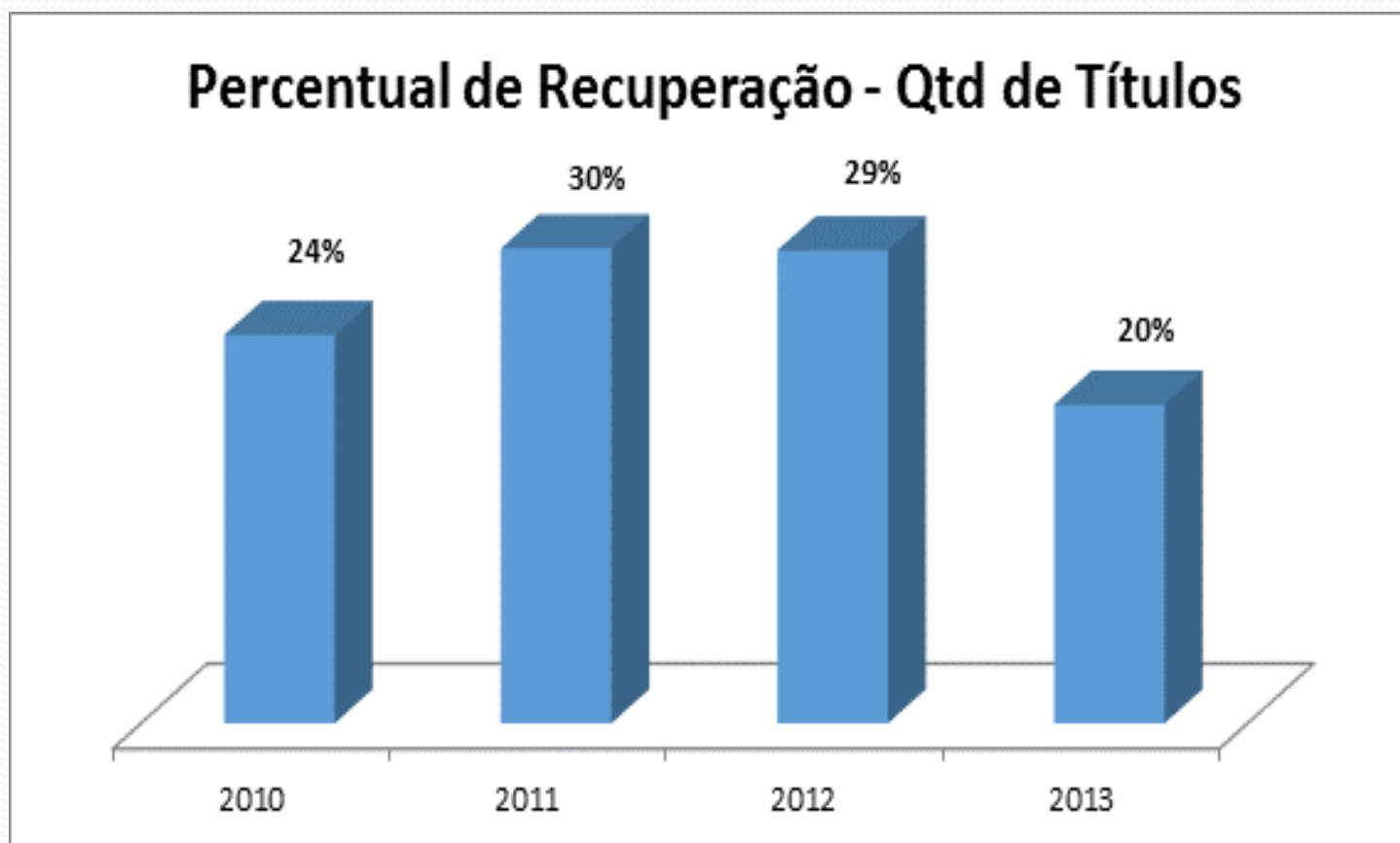
Alternativas ao problema: protesto de CDAs

- ① Antes de ingressar com execução fiscal, procuradoria encaminha CDA para protesto extrajudicial
- ② Previsão legal: Lei nº 9.492/97, alterada pela Lei nº 12.767/12
- ③ Procedimento reconhecido pelo STJ: RESP nº 1126515/PR
- ④ Iniciado em 2010 pela Procuradoria-Geral Federal (créditos de autarquias e fundações)
- ⑤ Em 2013 passou a ser também adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (créditos da União)

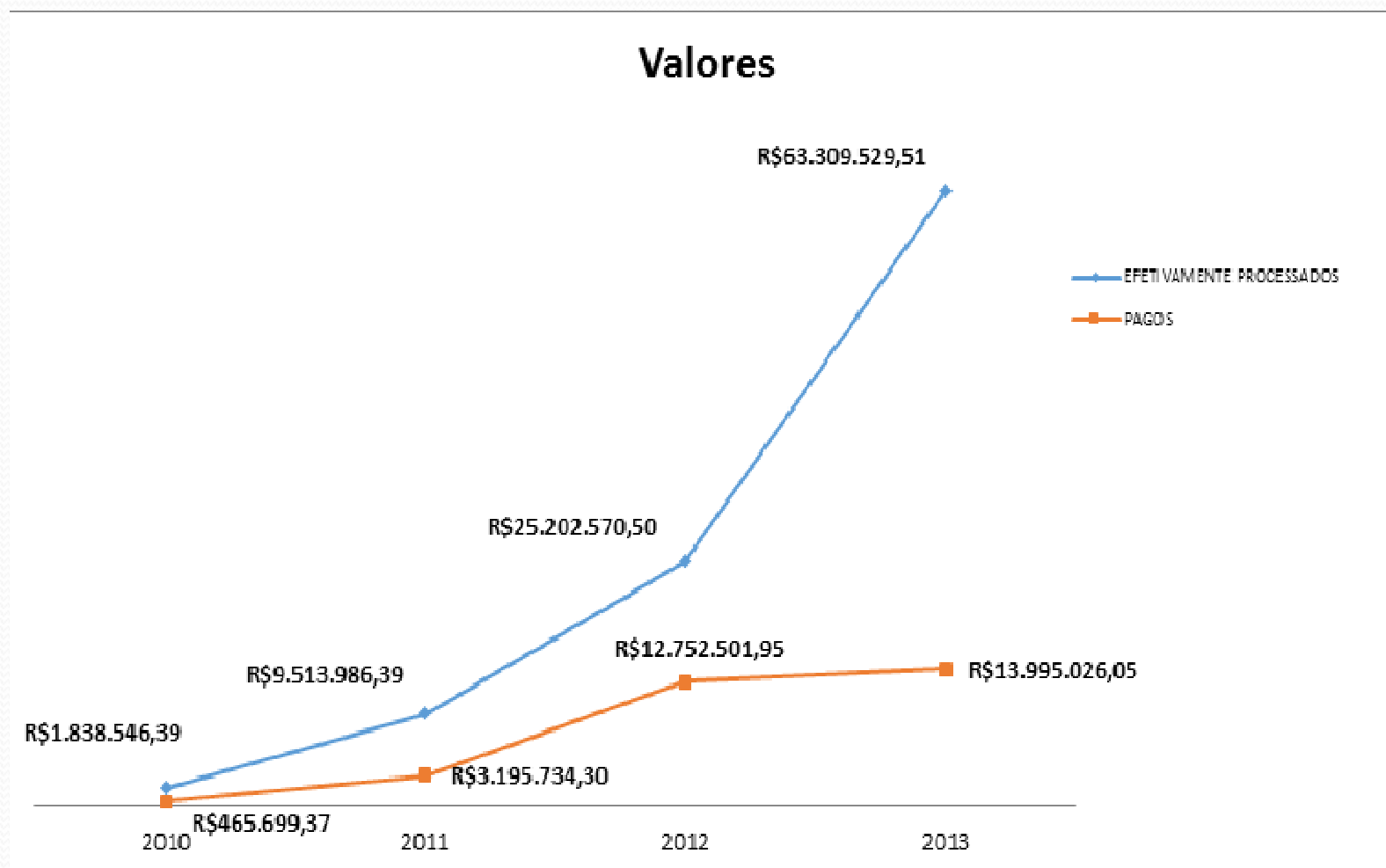
Protesto CDAs autarquias e fundações (PGF)



Protesto CDAs autarquias e fundações (PGF)

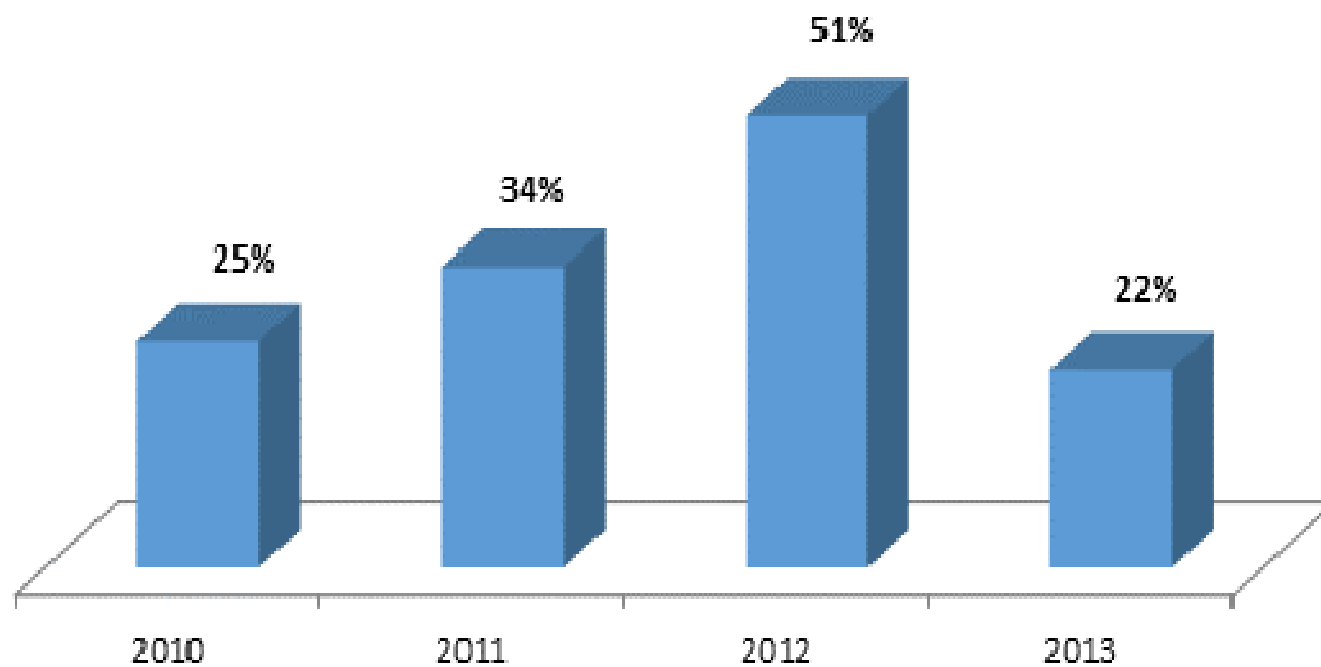


Protesto CDAs autarquias e fundações (PGF)

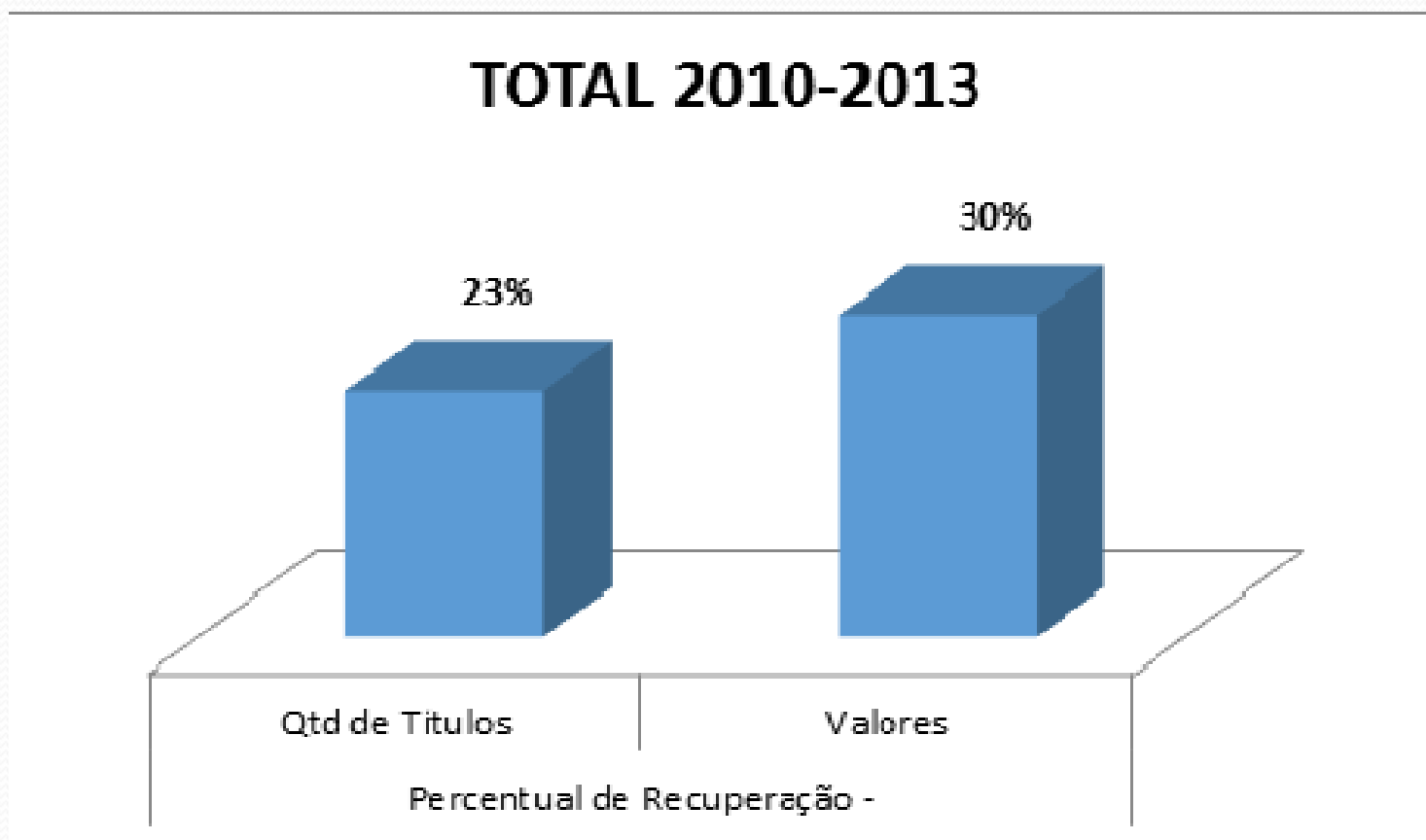


Protesto CDAs autarquias e fundações (PGF)

Percentual de Recuperação - Valores



Protesto CDAs autarquias e fundações (PGF)



Protesto CDAs União (PGFN)

- ✓ Projeto iniciado em março/2013
- ✓ Todas as CDAs enviadas para os Cartórios via sistema
- ✓ Do total de CDAs enviadas (70.870), **82%** foram protestadas (58.424)
- ✓ Valor protestado: R\$ 236,5 milhões
- ✓ Recuperação no tríduo: R\$ 17,7 milhões
- ✓ Recuperação após o tríduo: R\$ 32,3 milhões
- ✓ Total da recuperação: R\$ 49,9 milhões (**17,45%**)
- ✓ **Total da recuperação em execuções fiscais é de apenas 0,9%**

Alternativas ao problema: conciliação

Mutirão em Execuções Fiscais: CNJ e AGU/PGF

- ✓ Portaria AGU nº 449/2011
- ✓ Conciliações prévias em execuções fiscais (créditos de autarquias e fundações)
- ✓ Projeto realizado em outubro de 2011 na Seção Judiciária do DF
- ✓ Selecionados 146 processos judiciais e 134 processos administrativos
- ✓ Acordos celebrados em **92%** dos casos
- ✓ **Valor original da dívida:** R\$ 1 milhão
- ✓ **Valor acordado:** R\$ 842 mil

* **PL 5082/2009: transação tributária**



Considerações sobre a Lei Geral de Transação

PL 5082/2009



Artigo 171 do CTN

“A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.”



Artigo 171 do CTN

“A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.”

- 
- ✓ Transação e soluções alternativas de controvérsias tributárias: A imaginação institucional a serviço da boa-fé e da confiança
 - ✓ A questão, ainda antes que tributária, seria de Direito Administrativo. Bem menos do que estritamente normativa, seria de políticas públicas



ARGUMENTAÇÕES JURÍDICAS

- ✓ **A FAVOR.** A transparência das relações entre o FISCO e o contribuinte, a linha mestre do projeto.
- ✓ **CONTRA.** Enfraquecimento da *voluntary compliance*

- 
- ✓ O conceito de indisponibilidade do interesse estatal não induz necessariamente à ilação de que o Estado não possa, em nenhuma circunstância, renunciar ao que lhe pertence
 - ✓ O estoque atual dos créditos públicos é infinitamente superior ao que concretamente cobrável. A cobrança indiscriminada de todos créditos suscitaria gastos que não justificariam qualquer movimentação nesse sentido. Interesse público presente na dispensa de créditos incobráveis



JUSTIFICATIVAS

- a) transação seria figura prevista no Código Tributário Nacional, dependente de regulamentação em lei, e é de lei que se trata
- b) o interesse público que se persegue seria plasmado na lei, e o modelo seria resultado de atividade legislativa, e não por imposição
- c) a dispensa de créditos decorreria de lei, não como modalidade de remissão ou de anistia, porém como instrumento de transação, que identifica instância de extinção do crédito tributário, já prevista no CTN



JUSTIFICATIVAS

d) seria legítima a justificativa econômica para a atuação do Legislativo – provas disso estariam na nova Lei de Falências, nas Parcerias Público-Privadas (PPP), e em tantas outras normas, eventualmente previstas nas cartas de intenção, que autoridades fazendárias enviavam a representantes do Fundo Monetário Internacional

e) o modelo seria cercado de amplo conjunto de garantias, permanecendo sob vigilância do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas; contaria com legitimidade superlativa, dado que passará pelo crivo do Poder Legislativo

ASPECTOS

- ✓ Amplo cardápio de modalidades de transação: conciliação administrativa, conciliação em processo judicial, conciliação no caso de insolvência tributária, transação por adesão, ajustamento de conduta tributária, arbitragem. Centra-se em regime geral, de modo que o sujeito passivo é livre para propor transação ou conciliação, atendidos os requisitos previstos na lei, bem como em regulamento superveniente

ASPECTOS

- ✓ Previsão de proposta de transação em qualquer fase do processo judicial, circunstância que promove a pacificação em âmbito de litigância, reduzindo custos de administração da justiça. A conciliação em processo judicial tem sempre em mira a solução consensual. Prazo de 180 dias para que se alcance a solução do litígio



ASPECTOS

- ✓ Previsão da transação por recuperação tributária, regime que fomenta a atividade periclitante, resultando supletivamente em níveis adequados de extração fiscal, decorrente da manutenção da atividade do interessado na transação
- ✓ Possibilidade de conciliação no caso de insolvência tributária, prevenindo ou mitigando desse modo o desgastante andamento dos processos falimentares

ASPECTOS

- ✓ Previsão de *vacatio legis*, um ano após a data de publicação da lei, o que atende a determinação do art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 1998, bem como suscita lapso adequado para amplo conhecimento do modelo que se propõe
- ✓ É facultado à autoridade administrativa competente aprovar, rejeitar ou sugerir modificação de proposta de transação apresentada pelo sujeito passivo

OBRIGADO

Contato

gabinete.agu@agu.gov.br

Advocacia-Geral da União

www.agu.gov.br