

## **AS IMPLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS DA EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 4.257/2019**

Tiago Rafael Ruppel Novatzki<sup>1</sup>

Cristiane Schmitz Rambo<sup>2</sup>

**Sumário: 1 INTRODUÇÃO. 2 CENÁRIO ATUAL DA EXECUÇÃO FISCAL. 3 ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELO PROJETO DE LEI Nº 4.257/2019: A EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA. 4 IMPLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS DA EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA. 5 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.**

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar a viabilidade constitucional de implantação, no ordenamento jurídico brasileiro, da execução fiscal administrativa, procedimento pelo qual a Fazenda Pública realiza diretamente os principais atos de constrição patrimonial e de expropriação de bens do executado, independentemente da atuação do Poder Judiciário. Para tanto, foram estudadas as alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 4.257/2019 na Lei de Execuções Fiscais, bem como as eventuais violações que o procedimento extrajudicial de execução causaria às garantias constitucionais, especialmente ao acesso à justiça e ao devido processo legal. Por conseguinte, conclui-se pela viabilidade constitucional da execução fiscal administrativa, visto que permanece íntegra a possibilidade do executado recorrer ao judiciário, por meio dos embargos, não havendo, portanto, violação ao direito fundamental do acesso à justiça. Ademais, em relação ao devido processo legal, também inerente aos processos administrativos, cabe à administração observar às garantias constitucionais do executado no processo e, havendo tal observância, não há que se falar em violação. O presente artigo foi concebido por meio do método de abordagem dedutivo, método de procedimento analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Execução Fiscal Administrativa. Poder Judiciário. Fazenda Pública. Devido Processo Legal. Acesso à Justiça.

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the constitutional feasibility of implementing, in the Brazilian legal system, administrative tax enforcement, a procedure by which the Public Treasury directly carries out the main acts of patrimonial constriction and expropriation of assets from the dismissal, regardless of the Power's performance Judiciary. To this end, they were studied as changes proposed by Bill 4.257/2019 in the Law of Tax Foreclosures, as well as provisions that violations that the extrajudicial procedure of enforcement would cause to constitutional guarantees, especially access to justice and due process. Consequently, it is concluded that the constitutional feasibility of administrative tax enforcement, since it allows the possibility of enforcement to the judiciary, through embargoes, in full, therefore, there is no violation of the fundamental right of access to justice. In addition, in relation to the legal process, which is also inherent in administrative proceedings, it is up to the administration to observe the constitutional guarantees of the legal process and, if there is such observance, there is no need to talk about violation. This article was conceived through the deductive approach method, analytical procedure method and the bibliographic research technique.

**Keywords:** Administrative Tax Enforcement. Judicial Power. Public Farm. Due Legal Process. Access to Justice.

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário FAI – UCEFF Itapiranga. E-mail: ruppeltiago@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professora Especialista do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário FAI – UCEFF Itapiranga. E-mail: cristianerambo@uceff.edu.br.

## **1 INTRODUÇÃO**

Tramita, no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 4.257/2019, de autoria do Senador Antonio Anastasia, que propõe alterações na Lei nº 6.830, de 22 de Setembro de 1980, a denominada Lei de Execução Fiscal. Dentre as modificações tencionadas, encontra-se a instituição da execução fiscal administrativa ou extrajudicial. Trata-se de um procedimento no qual a própria Fazenda Pública, credora do crédito tributário, passa a ser detentora de poderes para a realização de diversos atos de constrição patrimonial e expropriação, como a concretização de penhora, avaliação e alienação dos bens do devedor, independentemente da intervenção do Poder Judiciário.

Vale ressaltar que, atualmente, sob a égide da Lei nº 6.830/1980, após a inscrição em dívida ativa do contribuinte inadimplente, a realização de uma cobrança forçada, a fim de satisfazer aquele crédito, somente poderá ocorrer na esfera judicial, ou seja, apenas o Poder Judiciário detém a prerrogativa de realizar a constrição e expropriação de bens do devedor.

Diversos outros projetos de lei já foram discutidos ou ainda tramitam em ambas as casas do Congresso Nacional, visando a criação de uma execução fiscal no âmbito administrativo. Porém, os referidos projetos receberam inúmeras críticas e foram rejeitados, sob o pretexto principal de violação a diversos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o presente estudo tem por objetivo analisar se uma eventual aprovação do aludido Projeto de Lei ensejaria ofensa a ditames constitucionais como, por exemplo, o direito fundamental do acesso à justiça e o consagrado princípio do devido processo legal.

Para alcançar esse objetivo, apontar-se-á, inicialmente, como ocorre, no atual panorama jurídico, a execução fiscal de dívida ativa, vale ressaltar, monopolizada no âmbito do Poder Judiciário. Após, será realizada minuciosa análise das alterações que o Projeto de Lei nº 4.257/2019, caso aprovado, causariam no procedimento executivo do crédito fiscal. Por fim, será realizada abordagem pormenorizada das principais justificativas constitucionais utilizadas, até o momento, para inviabilizar a posituação da execução fiscal administrativa

em nosso ordenamento jurídico.

## 2 O CENÁRIO ATUAL DA EXECUÇÃO FISCAL

Nos moldes atuais do ordenamento jurídico brasileiro, a execução fiscal é o mecanismo por meio do qual a Fazenda Pública aciona o Poder Judiciário para a satisfação do crédito tributário constante no pertinente título executivo extrajudicial, qual seja a Certidão de Dívida Ativa. Este procedimento executivo encontra-se regulamentado pela Lei nº 6.830/1980, com a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.<sup>3</sup>

A Lei de Execução Fiscal foi idealizada com o propósito de criar um procedimento de execução forçada diverso daquele aplicado às execuções entre particulares, visando agilizar a satisfação do crédito tributário.<sup>4</sup> Objetivou-se reduzir os prazos para a cobrança da dívida ativa, abreviando as fases procedimentais em poucos atos, estabelecendo, dessa forma, privilégios processuais à cobrança do crédito fazendário.<sup>5</sup>

Para que a Fazenda Pública possa ajuizar a execução fiscal, diversos procedimentos prévios, realizados no âmbito da própria Administração, devem ser observados. Para ser instaurado o processo judicial, é imprescindível que o valor pleiteado esteja inscrito em dívida ativa. O ato de inscrição deve ser precedido de processo administrativo, o qual tem o objetivo de apurar a certeza e liquidez do crédito.<sup>6</sup>

O processo administrativo inicia-se pelo lançamento do crédito tributário, no qual são apontados os sujeitos ativo (Estado) e passivo (contribuinte) da relação obrigacional, bem como é identificada e quantificada a prestação devida. A partir do lançamento, o Fisco habilita-se a realizar a cobrança, que deve ser

---

<sup>3</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. s.p.

<sup>4</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**: 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. s.p.

<sup>5</sup> MELO, Carlos Francisco Lopes. Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal. **Revista da Advocacia Geral da União - AGU**. Brasília, Ano 11, nº 31, jan./mar. 2012, p. 109-142. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/127>. Acesso em: 07 out. 2020. p. 112.

<sup>6</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. s.p.

intentada, previamente, pela via administrativa.<sup>7</sup> Importante destacar que a cobrança realizada nesse momento não implica em qualquer ato de constrição ou expropriação de bens do devedor.

O contribuinte deve ser notificado pela Fazenda Pública para efetuar o pagamento da obrigação devida ou, discordando de algum aspecto, apresentar a sua defesa no processo administrativo. Se, após a apresentação da defesa pelo contribuinte, vir esta a ser rejeitada pelo Fisco ou, não impugnando, também não efetuar o pagamento, sobrevirá o ato administrativo de inscrição do débito em dívida ativa e, ato contínuo, a emissão da Certidão de Dívida Ativa, título executivo extrajudicial que atesta a certeza, liquidez e exigibilidade do crédito e viabiliza a propositura judicial da execução fiscal.<sup>8</sup>

Uma vez proposta a execução judicial, o devedor é citado para, em cinco dias, efetuar o pagamento ou garantir o juízo. Se prestada garantia, abre-se o prazo de trinta dias para a oposição dos embargos pelo devedor. Caso não efetuado o pagamento, tampouco assegurada a execução, iniciam-se os procedimentos de satisfação forçada do débito, por meio da decretação de indisponibilidade de bens, penhora e alienação.<sup>9</sup>

Observa-se que, no atual cenário normativo brasileiro, após a emissão da Certidão de Dívida Ativa pelo Fisco, nenhum ato de execução forçada pode ser realizado no âmbito extrajudicial. Segundo Carlos Francisco Lopes Melo:

O modelo jurídico de recuperação forçada do crédito público adotado no ordenamento jurídico brasileiro oferece exclusivamente a via judicial. Apesar de a fazenda pública dispor da prerrogativa legal de constituir o crédito público de maneira unilateral, especialmente quando decorrente das obrigações tributárias, a satisfação desse crédito, quando não conta com a colaboração voluntária do devedor, deve ser feita pelo estado-administração através do estado-juiz.<sup>10</sup>

Embora o objetivo do legislador, à época da edição da Lei nº 6.830/1980,

<sup>7</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 4 ed. São Paulo, Saraiva: 2018. s.p.

<sup>8</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 4 ed. São Paulo, Saraiva: 2018. s.p.

<sup>9</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. s.p.

<sup>10</sup> MELO, Carlos Francisco Lopes. Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal. **Revista da Advocacia Geral da União - AGU**. Brasília, Ano 11, nº 31, jan./mar. 2012, p. 109-142. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/127>. Acesso em: 07 out. 2020. p. 111.

fosse o de tornar o procedimento da execução fiscal mais célere e eficaz, o mecanismo judicial de satisfação do crédito tributário não tem se mostrado capaz de atender, de forma satisfatória, a altíssima demanda de processos desta natureza.

De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, na atualidade, a execução fiscal representa 39% dos processos pendentes em todas as esferas do Poder Judiciário. É na Justiça Estadual que a acumulação se mostra mais acentuada, representando cerca de 43% das ações em trâmite. Alguns estados específicos apresentam números extremamente alarmantes, como São Paulo e Rio de Janeiro, nos quais as execuções promovidas pelo Fisco representam, respectivamente, 63,5% e 59,7% do total de demandas inconclusas. E o tempo médio de tramitação da execução fiscal no judiciário brasileiro é extremamente elevado: aproximadamente oito anos.<sup>11</sup>

Ademais, estudos periódicos realizados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, apontam que a dívida ativa da União alcançou, em 2019, um montante de 2,4 trilhões de reais. E o estoque da dívida dos contribuintes com o Fisco vem em constante crescimento, visto que, em 2017 e 2018 representavam, respectivamente, 2 e 2,2 trilhões de reais, ou seja, um crescimento aproximado de 200 bilhões de reais a cada ano. Além disso, a recuperação desse passivo é, em média, de apenas 25 bilhões de reais anuais.<sup>12</sup>

Pelo que os números acima demonstram, não é novidade que, já a alguns anos, a execução fiscal vem sendo apontada como a principal causa de morosidade e congestionamento do Poder Judiciário, e como um mecanismo totalmente incapaz de atender a demanda de débitos que necessitam de recuperação pela execução forçada. Além disso, o crescimento constante das atribuições estatais em razão da ampliação de políticas públicas de inclusão social, e o reconhecimento da necessidade de efetivação plena dos direitos fundamentais por parte do Estado, clamam por um sistema de arrecadação

---

<sup>11</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2020**: ano base 2019. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 08 out. 2020. p. 156.

<sup>12</sup> Análise conjunta dos relatórios “**PGFN em Números**”, dos anos de 2017, 2018 e 2019, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, disponíveis em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014>. Acesso em: 08 out. 2020.

capaz de incrementar o erário público sem a necessidade de aumento da carga tributária.<sup>13</sup> E esse clamor passa justamente por um mecanismo mais eficiente de satisfação dos créditos fiscais inadimplidos.

Nesse contexto é que eleva-se à discussão alternativas capazes de aliviar a alta carga de trabalho da justiça brasileira e aumentar os índices de recuperação dos valores devidos, dentre elas, a que mais tem angariado adeptos é a execução fiscal administrativa ou extrajudicial.

### **3 ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELO PROJETO DE LEI Nº 4.257/2019: A EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA**

Como já mencionado, o Projeto de Lei nº 4.257/2019, em linhas gerais, visa atribuir à administração pública poderes até então privativos do Poder Judiciário, como a penhora, avaliação e a expropriação de bens do executado.

O referido projeto, apresentado no Senado Federal em 6 de Agosto de 2019, visa acrescentar à Lei de Execução Fiscal os artigos 41-A à 41-R, instituindo a execução fiscal extrajudicial, desobrigando a Fazenda Pública a utilizar estritamente a via judicial para a consecução de determinados créditos fiscais inscritos em dívida ativa.<sup>14</sup>

Dispõe o artigo 41-A da proposta legislativa:

Art. 41-A. Para proceder à cobrança da dívida ativa de tributos instituídos com fundamento nos arts. 145, III, 153, VI, 155, III, e 156, I, da Constituição Federal, além taxas devidas em função da propriedade, do usufruto ou da posse de bem imóvel passível de alienação ou em razão da propriedade de veículo, a Fazenda Pública pode optar pela execução extrajudicial, na forma dos arts. 31 a 38 do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, observadas as regras específicas definidas nesta Lei.

---

<sup>13</sup> MELO, Carlos Francisco Lopes. Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal. **Revista da Advocacia Geral da União - AGU**. Brasília, Ano 11, nº 31, jan./mar. 2012, p. 109-142. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/127>. Acesso em: 07 out. 2020. p. 111-112.

<sup>14</sup> MASCITTO, Andréa; SANTOS, Andréa Oger. **Possibilidade de Execução Administrativa da Dívida Ativa**: Alterações propostas pelo PL 4257. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/329915/possibilidade-de-execucao-administrativa-da-divida-ativa---alteracoes-propostas-pelo-pl-4257>. Acesso em: 08 out. 2020. s.p.

A redação proposta direciona a aplicação do procedimento administrativo de execução unicamente aos créditos decorrentes de contribuições de melhoria, Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), taxas devidas em razão da propriedade de veículos e as decorrentes da propriedade, usufruto ou posse de bem imóvel. Ou seja, apenas poderá a Fazenda Pública optar pelo procedimento extrajudicial, quando o tributo recair diretamente sobre o bem do devedor, sendo vedada, portanto, a possibilidade de utilização da execução fiscal administrativa para a satisfação de créditos oriundos dos demais tributos existentes.<sup>15</sup>

Os artigos seguintes do Projeto de Lei nº 4.257/2019 dispõem sobre o procedimento da execução fiscal administrativa: inscrito o contribuinte em dívida ativa e optando a Fazenda Pública pela via extrajudicial de satisfação do crédito, deverá esta comunicar o devedor, instruindo a notificação com a Certidão de Dívida Ativa e descrevendo o total da dívida, acrescido de juros, multas e encargos. Recebida a notificação, disporá o executado de trinta dias para efetuar o adimplemento. Não havendo pagamento, o Fisco poderá lavrar termo de penhora e avaliação do bem sobre o qual recai o tributo devido, e requerer a averbação do ato ao Cartório de Registro de Imóveis ou Departamento de Trânsito. Ato contínuo, o devedor deve ser novamente notificado do termo de penhora e avaliação, dispondo de novo prazo de trinta dias para pagamento ou oposição de embargos ao juízo competente.<sup>16</sup>

Observa-se, por conseguinte, que a via judicial de questionamento da dívida permanece à disposição do executado que, discordando de algum aspecto da execução extrajudicial, poderá recorrer ao Poder Judiciário e alegar toda a matéria útil à sua defesa. É nesse ponto que se realça a discussão se o procedimento previsto no aludido projeto de lei constituiria violação ao preceito

---

<sup>15</sup> MASCITTO, Andréa; SANTOS, Andréa Oger. **Possibilidade de Execução Administrativa da Dívida Ativa**: Alterações propostas pelo PL 4257. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/329915/possibilidade-de-execucao-administrativa-da-divida-ativa---alteracoes-propostas-pelo-pl-4257>. Acesso em: 08 out. 2020. s.p.

<sup>16</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257/2019**. Autor: Sen. Antônio Anastasia. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 08 out. 2020.

constitucional do acesso à justiça, questão que será melhor analisada no próximo item desse estudo. Por fim, caso não opostos embargos à execução, ou sendo este julgado improcedente, a Fazenda Pública estará autorizada a efetuar o leilão do bem penhorado, o que será concretizado por agente fiduciário devidamente credenciado.

É importante destacar que a proposição legislativa, no já citado artigo 41-A, direciona o procedimento de execução às disposições do Decreto-Lei nº 70/1966, o qual autoriza as instituições financeiras a adotar a via extrajudicial para a consecução de créditos decorrentes de dívida hipotecária. Aliás, o mencionado Decreto-Lei, cuja metodologia poderá aplicar-se à execução fiscal, já foi declarado compatível com a Constituição pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>17</sup> Nesse sentido, o procedimento proposto pelo discutido projeto de lei, em verdade, não constitui inovação alguma no ordenamento jurídico pátrio.

#### **4 IMPLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS DA EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA**

A execução fiscal administrativa vem sendo discutida no meio jurídico brasileiro já a alguns anos, mas encontra forte resistência. Um dos principais argumentos utilizados pelos críticos da pretendida execução fiscal realizada fora do âmbito do Poder Judiciário, é a sua suposta incompatibilidade com os consagrados princípios constitucionais do devido processo legal e do amplo acesso ao Poder Judiciário.<sup>18</sup>

A garantia constitucional do acesso à justiça, abarcada no rol dos direitos fundamentais, está prevista no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, com a seguinte dicção: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257/2019. (Exposição de Motivos)**. Autor: Sen. Antônio Anastasia. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 08 out. 2020.

<sup>18</sup> MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade Legislativa do Processo Tributário**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 488-489.

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

A mencionada garantia impõe ao Poder Judiciário o dever de responder a qualquer pedido de resolução de litígio à ele direcionado. Todo direito, amparado pelo ordenamento jurídico, quando ameaçado ou violado, estará apto à ser submetido à apreciação jurisdicional, tendo o magistrado o dever constitucional de analisá-los. Ademais, o direito fundamental do acesso à justiça também determina, ao Poder Legislativo, a proibição de excluir qualquer matéria de direito da apreciação jurisdicional.<sup>20</sup>

Nesse contexto, para que a execução fiscal administrativa possa revestir-se de constitucionalidade, a possibilidade do executado buscar a intervenção do Poder Judiciário, em caso de lesão ou ameaça a direito, deve manter-se íntegra na norma regulamentadora do procedimento.<sup>21</sup> Nesse ponto, o Projeto de Lei nº 4.257/2019 propõe a criação do Artigo 41-F na Lei nº 6.830/1980, com a seguinte redação:

Art. 41-F. No prazo a que se refere o art. 41-E, o devedor pode ajuizar embargos à penhora, impugnando a validade da dívida ou aduzindo que a avaliação do bem não corresponde ao valor de mercado, devendo alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de até três testemunhas.<sup>22</sup>

Observa-se que a alteração legislativa em análise não afasta a atuação do Poder Judiciário na execução fiscal administrativa, mantendo-se ao executado a possibilidade de alegar, nos embargos, tudo aquilo que for conveniente à sua defesa, assim como já lhe é garantido pela legislação em vigor. Na verdade, o que o aludido projeto de lei propõe é que o Poder Judiciário apenas seja acionado caso o executado entenda que algum direito seu encontre-se ameaçado ou violado. No que o projeto em comento inova, é na transferência para a Fazenda Pública dos atos até então executados pelos agentes auxiliares da justiça, como a penhora e a alienação pública. Todas as demais questões, seja sobre a dívida, seja a respeito do procedimento, permanecem sujeitos à

<sup>20</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Direito Fundamental de Ação*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. s.p.

<sup>21</sup> MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade Legislativa do Processo Tributário**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 488-489.

<sup>22</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257/2019**. Autor: Sen. Antônio Anastasia. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 08 out. 2020.

apreciação jurisdicional.<sup>23</sup> Não há que se falar, portanto, em violação à garantia constitucional do acesso à justiça, visto não haver exclusão da apreciação jurisdicional de qualquer violação ou ameaça a direito.

Nesse mesmo sentido é o ensinamento de João Aurino de Melo Filho:

[...] a adoção da execução fiscal administrativa apenas separará e especializará as atribuições dos órgãos responsáveis pelo processo de cobrança da obrigação tributária, impondo à Administração a prática de atos executórios, e reservando ao Judiciário a competência para apreciar lesão ou ameaça a direito no processo de execução.<sup>24</sup>

Ademais, vale ressaltar, uma eventual aprovação do Projeto de Lei em comento pode, inclusive, resolver um dos pontos mais controvertidos da atual Lei de Execução Fiscal, qual seja, a necessidade de prévia garantia do juízo para a oposição de embargos, prevista no § 1º do artigo 16 da atual norma regulamentadora. Isso porque o § 1º do artigo 41-F da proposta legislativa, dispõe que o próprio bem sob o qual incidiu o tributo inadimplido servirá de garantia para que o executado possa manejar o mecanismo defensivo dos embargos: “§1º O imóvel ou o veículo penhorado serve de garantia para os embargos”<sup>25</sup>. Nesse sentido, essa tão questionada proposta de modificação no procedimento da execução, por suposta violação ao citado inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, seria “válvula de escape” para suplantar o maior óbice ao efetivo acesso à tutela jurisdicional enfrentado pelo contribuinte, na atual sistemática da Lei nº 6.830/1980.

Já o princípio do devido processo legal, talvez o argumento mais recorrentemente utilizado pelos críticos da execução fiscal administrativa, encontra-se previsto no inciso LIV do artigo 5º da Constituição Federal, *in verbis*: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo

<sup>23</sup> MELO, Carlos Francisco Lopes. Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal. **Revista da Advocacia Geral da União - AGU**. Brasília, Ano 11, nº 31, jan./mar. 2012, p. 109-142. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/127>. Acesso em: 07 out. 2020. p. 135.

<sup>24</sup> MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade Legislativa do Processo Tributário**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 489.

<sup>25</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257/2019**. Autor: Sen. Antônio Anastasia. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 08 out. 2020.

legal”<sup>26</sup>. Trata-se de um conceito de difícil delimitação, mas que pode ser traduzido, em linhas gerais, como um conjunto de princípios de determinada ordem constitucional, fundada na legalidade e na proteção das liberdades. Ao se falar em devido processo legal, nele estão abarcadas, por exemplo, as garantias ao contraditório e à ampla defesa, bem como uma série de outros direitos que a lei assegura ao cidadão em qualquer procedimento que possa privá-lo de seus bens ou da liberdade.<sup>27</sup>

O que aqui se questiona é se o procedimento de privação de bens que, conforme o mandamento constitucional, deve necessariamente observar o devido processo legal, pode ser concretizada fora da esfera judicial, ou seja, no âmbito administrativo.

O grande equívoco cometido pelos críticos da execução fiscal administrativa, ao invocar o princípio do devido processo legal como pretexto para sua inconstitucionalidade, é a compreensão incorreta dele ser sinônimo de processo judicial. Ocorre que a Constituição Federal, no mencionado inciso LIV do artigo 5º, não cria uma cláusula de reserva de jurisdição para o processo de execução, tampouco impõe que a perda de um bem só possa ocorrer no âmbito judicial. O que a Carta Cidadã determina, é que a perda da propriedade seja acobertada por um procedimento prévio permeado pela observância daquelas garantias que compõem o devido processo legal.<sup>28</sup>

Sobre esse princípio, Fernanda Marinela aduz que:

Fazer processo conforme determina a lei é um princípio que rege todo o sistema jurídico, fundamentado no princípio da legalidade, que informa a maneira de serem realizados todos os procedimentos judiciais, assim como os administrativos. O processo, conforme estabelece a previsão legal, assegura que as relações estabelecidas pelo Estado sejam participativas e igualitárias. Traz a certeza de que o processo de tomada de decisão pelo Poder Público não seja um procedimento arbitrário, mas um meio de afirmação da própria legitimidade e de afirmação perante o indivíduo.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>27</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Devido Porcesso Legal**. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. s.p.

<sup>28</sup> MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade Legislativa do Processo Tributário**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 490.

<sup>29</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo, Saraiva: 2017.

Nesse contexto, o devido processo legal deve ser observado tanto no âmbito judicial, quanto na esfera administrativa e, até mesmo, nas relações entre particulares. Rodrigo Bordalo Rodrigues, ao analisar o inciso LIV do artigo 5º da Constituição Federal, ensina que:

Entende-se que o devido processo legal estampado neste preceito não se restringe ao processo judicial, na medida em que igualmente abarca a atuação administrativa de privação da liberdade e da propriedade individual. Do contrário, restariam desprovidas de qualquer legitimidade as interdições realizadas pela Administração em relação aos estabelecimentos irregulares, os embargos de obras construídas à revelia da lei, as apreensões de mercadorias deterioradas, dentre outras medidas administrativas autoexecutórias.<sup>30</sup>

O devido processo legal no âmbito administrativo, em relação especificamente à expropriação de bens, é princípio indissociável da atuação da Administração Pública. No ordenamento jurídico brasileiro há previsão de diversos atos administrativos autoexecutórios que implicam na perda de bens, como, por exemplo, as sanções administrativas previstas no artigo 72 da Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), que podem implicar na apreensão de veículos, destruição de produtos e demolição de obras, bem como a pena administrativa de perdimento de bens prevista no Decreto Lei nº 37/1966. Ambos os exemplos, sem dúvida, representam atos de privação de bens em sede administrativa, sem que haja neles qualquer inconstitucionalidade por ofensa ao devido processo legal.<sup>31</sup>

O referido princípio, portanto, não constitui impedimento à execução fiscal realizada no âmbito extrajudicial, servindo apenas como um limite à atuação da Fazenda Pública no procedimento administrativo de constrição e expropriação de bens do devedor.

Feitas estas considerações, é necessário ponderar que é explícita a

---

<sup>30</sup> RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Autoexecutoriedade do Ato Administrativo**. 2009. 240 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontífice Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8530/1/Rodrigo%20Bordalo%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 09 out. 2020. p. 173.

<sup>31</sup> MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade Legislativa do Processo Tributário**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 493-494.

inquietação e reação de muitos críticos, sempre que novos procedimentos surgem, ampliando os poderes da Administração Pública. Seja qual for a medida adotada, em regra, não é vista com bons olhos pelo cidadão, já cansado dos históricos abusos de poder por parte do Estado. Contudo, esse receio até compreensível do contribuinte necessita de superação.<sup>32</sup>

Para se alcançar esse objetivo, de maior confiabilidade da população nos procedimentos administrativos, Denise Lucena Cavalcante ensina que:

[...] é preciso alargar o horizonte jurídico e adequar a Administração Pública brasileira ao contexto do século XXI, não podendo mais o discurso jurídico atrasar por conta de um contexto político ineficiente. Ao contrário, deve haver uma correta e urgente adequação de ambos, de forma que sejam adaptadas à Administração Pública medidas mais eficientes para sua atuação e, simultaneamente, seja reforçada uma postura funcional pautada nos princípios basilares do direito, com ampla garantia aos direitos fundamentais do cidadão contribuinte.<sup>33</sup>

Não basta uma simples política de conscientização de que o Poder Judiciário está sobrecarregado ou de que a administração clama por um incremento na arrecadação do passivo tributário. É indispensável uma efetiva contrapartida estatal, capaz de conquistar a confiabilidade daqueles que suspeitam, muitas vezes com razão, da lisura e transparência dos procedimentos administrativos.

## 5 CONCLUSÃO

A execução fiscal promovida exclusivamente no âmbito judicial não vem sendo capaz de garantir, com eficiência e celeridade, a satisfação do crédito tributário inscrito em dívida ativa. Os processos de execução fiscal congestionam o Poder Judiciário em números alarmantes, sem quaisquer perspectivas de diminuição no atual panorama jurídico.

Nesse diapasão, tem sido idealizada no decorrer dos últimos anos, porém

<sup>32</sup> CAVALCANTE. Denise Lucena. Execução Fiscal Administrativa e Devido Processo Legal. **Revista Nomos - Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza, v. 27, 2007, p. 47-54. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20110>. Acesso em: 08 out. 2020. p. 47-48.

<sup>33</sup> CAVALCANTE. Denise Lucena. Execução Fiscal Administrativa e Devido Processo Legal. **Revista Nomos - Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza, v. 27, 2007, p. 47-54. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20110>. Acesso em: 08 out. 2020. p. 48.

ainda sem sucesso, a positivação no ordenamento jurídico brasileiro de uma execução fiscal extrajudicial, realizada no âmbito da própria Administração, capaz de aliviar a carga de trabalho do Poder Judiciário. O Projeto de Lei nº 4.257/2019, que tramita no Senado Federal, é a proposição mais recente com vistas à criação da execução fiscal administrativa.

Contudo, este e outros projetos anteriores com os mesmos objetivos, vem sendo objeto de grandes controvérsias. Para alguns, a execução extrajudicial é plenamente viável no ponto de vista constitucional, e seria capaz de alcançar os principais objetivos de sua criação, descongestionando o Poder Judiciário e recuperando gradativamente o passivo tributário. Para outros, o referido procedimento executivo constituiria flagrante violação à diversas garantias constitucionais.

Não assiste razão aos defensores da manutenção da execução fiscal exclusivamente do âmbito do Poder Judiciário. Isso porque não há que se falar em violação às garantias constitucionais, especialmente àquelas mais recorrentes no discurso dos críticos da execução extrajudicial, quais sejam o pleno acesso à justiça e o devido processo legal.

Nos moldes do Projeto de Lei nº 4.257/2019, inexistem óbices para que o executado, em caso de ameaça ou lesão a direito, requeira a intervenção judicial por meio dos embargos, restando incólume a garantia do acesso à justiça. Já em relação ao devido processo legal, como demonstrado anteriormente, trata-se de princípio inerente à qualquer processo, seja ele judicial ou administrativo. O que a Constituição Federal determina, no inciso LIV do artigo 5º, é que a perda de propriedade seja concretizada por meio de procedimento prévio no qual sejam respeitadas todas as garantias constitucionais que compõem o devido processo legal, como, por exemplo, a ampla defesa e o contraditório.

Nesse sentido, conclui-se que a execução fiscal administrativa ou extrajudicial, nos moldes do Projeto de Lei nº 4.257/2019 é plenamente compatível com a Constituição, estando apto a compor o ordenamento jurídico, caso aprovado e sancionado pelo Presidente da República.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2020**: ano base 2019. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257/2019**. Autor: Sen. Antônio Anastasia. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 08 out. 2020.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Execução Fiscal Administrativa e Devido Processo Legal. **Revista Nomos - Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza, v. 27, 2007, p. 47-54. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20110>. Acesso em: 08 out. 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo, Saraiva: 2017.

MASCITTO, Andréa; SANTOS, Andréa Oger. **Possibilidade de Execução Administrativa da Dívida Ativa**: Alterações propostas pelo PL 4257. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/329915/possibilidade-de-execucao-administrativa-da-divida-ativa---alteracoes-propostas-pelo-pl-4257>. Acesso em: 08 out. 2020

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 4 ed. São Paulo, Saraiva: 2018.

MELO, Carlos Francisco Lopes. Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal. **Revista da Advocacia Geral da União - AGU**. Brasília, Ano 11, nº 31, jan./mar. 2012, p. 109-142. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/127>. Acesso em: 07 out. 2020.

MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade Legislativa do Processo Tributário**. Salvador: JusPodivm, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Devido Porcesso Legal**. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. Comentários à Constituição do Brasil. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Autoexecutoriedade do Ato Administrativo**.

2009. 240 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontífice Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8530/1/Rodrigo%20Bordalo%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 09 out. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.