

## A (DES)NECESSÁRIA DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL: PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE OS PROJETOS DE LEI 4.257/19 E 6204/19 E ANÁLISES DE SUA CONSTITUCIONALIDADE<sup>834</sup>

*THE (DES)NECESSARY DE-JUDICIALIZATION OF TAX ENFORCEMENT: LAW PROJECTS 4.257/19 AND 6204/19 IMPRESSIONS AND A ANALYSIS OF YOURS CONSTITUTIONALITY*

**Samuel Augusto Bianchini**

Pós-graduado em direito civil e processual civil pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Dracena, São Paulo. E-mail: samuelbianchini1897@gmail.com

**Lucas Pires Maciel**

Doutor e mestre em Direito na UNIMAR – Universidade de Marília – São Paulo, Brasil. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Estadual de Londrina – UEL e pelo Centro Universitário Toledo de Presidente Prudente. Advogado e Professor da graduação e da pós-graduação do Centro Universitário Toledo de Presidente Prudente – São Paulo Brasil. Presidente Prudente, São Paulo. E-mail: lucas\_jppm@hotmail.com.

**RESUMO:** O presente artigo teve como escopo estudar os projetos de lei existentes para a realização da desjudicialização das execuções no Brasil, com ênfase nas execuções fiscais. É cediço que as execuções fiscais têm se apresentado ineficazes no que diz respeito à satisfação dos créditos tributários por parte dos Fiscos. Alguns países têm adotado medidas para retirar parte ou a totalidade das medidas de execução do Poder Judiciário, repassando para órgãos administrativos, que teriam o fito de buscar e restringir os bens dos devedores. No Brasil existem algumas propostas que buscam a aplicação dessas políticas, objetivando uma melhor eficiência nos números de arrecadação nas execuções. Assim, buscou-se verificar se estas propostas

seriam adequadas para o modelo constitucional brasileiro, bem como para as execuções fiscais e os desdobramentos da criação deste instituto para os contribuintes brasileiros. Para elaboração do artigo utiliza-se o método dedutivo com pesquisas bibliográficas e análise das propostas legislativas existentes no Congresso Nacional brasileiro. A título de antecipação acerca da conclusão, queremos crer que não há qualquer inconstitucionalidade do projeto de lei em análise, sendo algumas alterações a serem introduzidas como úteis ao processo de execução no Brasil, o que podem diminuir a morosidade do processo brasileiro e, assim, ir ao encontro da desejada efetividade da execução e da razoável duração do processo. Finalmente, as experiências

<sup>834</sup> Artigo recebido em 06/12/2022 e aprovado em 12/04/2023.

positivas do direito estrangeiro, com as devidas adaptações, podem trazer sucesso e ser proveitosa à execução desenhada no processo civil brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Tributário; Execução Fiscal; Eficiência da Execução; Desjudicialização.

**ABSTRACT:** The purpose of this article was to study the existing bills to carry out the dejudicialization of executions in Brazil, with an emphasis on tax foreclosures. It is well known that tax executions have been ineffective with regard to the satisfaction of tax credits by the tax authorities. Some countries have adopted measures to withdraw part or all of the execution measures from the Judiciary, passing them on to administrative bodies, which would have the aim of seeking and restricting debtors' assets. In Brazil there are some proposals that seek to apply these policies, aiming at a better efficiency in the collection numbers in the executions. Thus, we sought to verify whether these proposals would be suitable for the Brazilian constitutional model, as well as for tax executions and the consequences of the creation of this institute for Brazilian taxpayers. For the elaboration of the article, the deductive method is used with bibliographic research and analysis of the existing legislative proposals in the Brazilian National Congress. By way of anticipation of the conclusion, we want

to believe that there is no unconstitutionality of the bill under analysis, with some changes to be introduced as useful to the execution process in Brazil, which may reduce the length of the Brazilian process and, thus, meet the desired effectiveness of the execution and the reasonable duration of the process. Finally, the positive experiences of foreign law, with the necessary adaptations, can bring success and be beneficial to the execution designed in the Brazilian civil procedure.

**KEYWORDS:** Tax Law; Tax Enforcement; Execution Efficiency; Dejudicialization.

## INTRODUÇÃO

Já não é de hoje que se discute no Brasil sobre a eficiência da prestação jurisdicional, sobretudo naquilo que diz respeito exclusivamente ao Poder Judiciário. Não há como negar a crescente e constante sobrecarga que assola este Poder, sendo que é possível notar uma imensa carga de processos em tramitação, seja a título de processo de conhecimento, seja a título de processo de execução.

Muito disso se deve à complexidade das relações intersubjetivas existentes, mas não é só. Kazuo Watanabe<sup>835</sup>, um dos grandes estudiosos do tema Acesso à Justiça, afirma vivermos em uma “cultura da sentença”, em que há uma nítida

<sup>835</sup> WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <[http://prope.unesp.br/cic/admin/ver\\_resumo.p](http://prope.unesp.br/cic/admin/ver_resumo.p)

[hp?area=100072&subarea=21725&congresso=34&CPF=33327261881](http://hp?area=100072&subarea=21725&congresso=34&CPF=33327261881)>. Acesso em: 10 jun. 2021, p. 2.

inversão no caminho natural da solução de controvérsias, já que pouco ou não se busca a resolução de conflitos fora do Poder Judiciário, de maneira que se invoca o Estado-juiz para a grande maioria das situações cotidianas.

Apenas a título de exemplo, para mostrar que o problema da sobrecarga vem se formando ao longo do tempo, segundo o relatório do “Justiça em Números”<sup>836</sup>, disponibilizado pelo CNJ, mostrou-se que o número de demandas ajuizadas foi maior que o número de demandas que terminaram. Desta forma, em 2013, foram 28,3 milhões de novas ações, enquanto que 27,6 milhões foram encerradas. Em média, cada magistrado julgou 1.564 ações, o que evidencia a busca excessiva pelo Poder Judiciário.

Quando se fala em processo de Execução, a situação é ainda mais assombrosa, sendo que tais processos representam a maioria das demandas em curso no Brasil. Analisando, mais uma vez, o “Justiça em Números”, mas de 2020, observa-se que há 77 milhões de processos pendentes de resolução, de maneira que 55,8% deste montante diz respeito ao processo de execução. Com isso, é evidente que os juízes perdem muito tempo realizando atividades executivas que poderiam ser

realizadas fora do Poder Judiciário, aliviando a sobrecarga existente, tornando mais efetiva a prestação jurisdicional.

Ainda falando sobre o “gargalo da execução”, o “Justiça em Números” de 2020, apresenta uma média de taxa de congestionamento de 82%, 80%, 73% e 88% nas justiças estadual, eleitoral, do trabalho e federal, respectivamente, sendo que a média do Poder Judiciário, em geral, é de 82%.

Quando se vê o tempo médio de tramitação dos processos pendentes na fase execução em 1º grau, é assustadora a demora, sendo uma média 6 anos e 9 meses na justiça estadual, 4 anos e 10 meses na justiça do trabalho e 7 anos e 8 meses na justiça federal. Sendo a média do Poder Judiciário de 6 anos e 9 meses.

Outro dado relevante a ser pontuado é custo médio de cada processo no Poder Judiciário, especialmente, quando se fala de execuções fiscais. Não é sem propósito que as demandas executivas do fisco federal devem ter o valor consolidado maior que R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)<sup>837</sup>.

Diante desse contexto jurídico-social formado, cada vez mais há discussões e propostas para uma

<sup>836</sup> CNJ. *Justiça em números 2020 atualizado em 25-08-2020*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

<sup>837</sup> Art. 2º O Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos

com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não conste dos autos garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito. BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Portaria do Ministério da Fazenda nº 75, de 22 de março de 2012*. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631>>. Acesso em 20 jul. 2021.

possível desjudicialização da execução, o que já é tendência no direito comparado, a exemplo de Alemanha, Suécia, Portugal, Itália e França, a título de exemplo, e, no Brasil, além de alguns indícios de desjudicialização da execução já existentes, vem se discutindo e há dois projetos de lei em tramitação sobre o tema, que são o PL 6204/19<sup>838</sup> e o 4257/19<sup>839</sup>, ambos do Senado Federal.

### 1. A GARANTIA DO ACESSO À JURISDIÇÃO: UMA RELEITURA AO ART. 5, XXXV, DA CFRB/88

Como já afirmado alhures, a possibilidade da realização da execução extrajudicial é mais uma medida que visa efetivar o previsto no art.5, XXXV, da Constituição Federal. Fato é que este dispositivo constitucional menciona apenas “a lei não excluirá do Poder Judiciário”, o que não inibe a efetivação do acesso à Justiça por outros meios. Impende que se faça uma interpretação extensiva, buscando-se a não exclusão do Poder Jurisdicional, efetivando-se ao

máximo a garantia constitucional do Acesso à Justiça.

Analisando o aspecto histórico e social quando do advento da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, razão assistia ao constituinte dizer apenas “Poder Judiciário”, pelo fato de que à época não havia possibilidade de solução extrajudicial ou ao menos havia relutância em aceitá-la, sendo certo que se houvesse uma nova Constituição nos dias presentes, certamente o constituinte utilizaria uma expressão mais abrangente. Tanto o é que quando do advento do novo Código de Processo Civil, no ano de 2015, com vigência em 2016, é possível observar que o art. 3º estabelece que “não se excluirá da apreciação jurisdicional”.

Por evidente que há que se superar algumas barreiras culturais e sociológicas arraigadas à cultura brasileira de se ver totalmente dependente do Poder Judiciário, judicializando o que é e o que não é necessário. Não por outro motivo, é assegurado o acesso qualificado<sup>840</sup> à

<sup>838</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e a nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>839</sup> BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 4257, de 2019*. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>840</sup>“O princípio do acesso à justiça, inscrito no n. XXXV do art.5º da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e, sim, uma acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário”. WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses*. In: PELUSO, Ministro Antonio Cezar Peluso e RICHA, Morgana de Almeida.

ordem jurídica, para a correta tutela dos seus direitos e interesses afirmados.

Intrinsicamente ligada à problemática aqui debatida, há uma sempre presente e precursora obra, que é a trazida por Mauro Cappelletti e Brian Garth, sendo que estes autores, de forma visionária, buscaram a releitura do Acesso à Justiça, através das ondas renovatórias. Visando essa melhoria, esses autores propuseram a terceira onda, sobretudo pela solução extrajudicial. Afirmam os autores:

*O novo enfoque de acesso à justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas [...]. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas da reforma, mas em tratá-las apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso<sup>841</sup>.*

Fato é que existe um dogma arraigado à nossa cultura e ao nosso ordenamento jurídico da exclusividade,

do monopólio do Poder Judiciário, o que é um tremendo equívoco, constituindo este o principal óbice para uma efetiva desjudicialização, seja no âmbito do conhecimento e, ainda mais, em sede executiva. Desta forma, em observância ao art. 3º do CPC, impende que se garanta o efetivo acesso à justiça, sendo este garantido, também pela atuação dos substitutos do Poder Judiciário, tal qual ocorre com a arbitragem.

Não por outra razão, o referido artigo da legislação processual, apesar de ter redação parecida com o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, não é exatamente igual a este. Em uma leitura mais desavisada do dispositivo, poder-se-ia afirmar que a previsão é exatamente a mesma, mas tal entendimento não merece prosperar. O dispositivo do CPC estabelece que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. Podemos aventar duas inovações e uma conclusão.

De plano, houve substituição de “a lei”, por “não se excluirá”. A diferença é sutil, mas merece destaque, visto que alargou-se a amplitude de proteção, ou seja, não apenas a lei não poderá excluir, mas todo e qualquer ato normativo, como emenda à constituição ou até mesmo uma portaria, bem como atos de particulares não poderão excluir a apreciação jurisdicional. Em segundo lugar, houve alteração de “não excluirá do Poder Judiciário” para “apreciação jurisdicional”, isto é, rompeu-se, ao

*Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional.* Rio de Janeiro, Forense, 2011, p. 04.

<sup>841</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à Justiça.* Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 67-68.

menos formalmente, com o dogma intangível do monopólio do Poder Judiciário, reconhecendo-se, implicitamente, os equivalentes jurisdicionais, até mesmo porque os parágrafos do mesmo artigo dispõem sobre a arbitragem, solução consensual de conflitos, mediação e conciliação. Por derradeiro, a conclusão mencionada se dá no sentido de reforço de que não somente a lesão a direito não será excluída da apreciação jurisdicional, como também a ameaça, o que evidencia a preferência do sistema pela tutela preventiva em relação à tutela repressiva, o que, a rigor, não se trata de inovação, uma vez que o dispositivo constitucional já trazia disposição semelhante.

Diante disso, portanto, curial que se proceda à releitura do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, o que já foi feito pelo Código de Processo Civil vigente. O Direito é uma ciência social, e, por isso, deve acompanhar a evolução da sociedade e os seus reclamos. Certo é que não consegue evoluir com tamanha velocidade das transformações sociais, mas vem em boa hora esta possibilidade de alteração legislativa, obrigando-se que se dê uma interpretação contemporânea ao dispositivo acima citado.

Não há como negar a existência de outros equivalentes jurisdicionais<sup>842</sup>, o que foram reconhecidos e incentivados sobremaneira pela legislação processual civil em vigor.

Permanecer no arcaico monopólio do Poder Judiciário é um retrocesso e, além do que, já não é algo tão inovador como se pensa. Como já ressaltado anteriormente, sob os influxos do Projeto de Florença, trazido por Mauro Cappelletti e Brian Garth, bem como quanto aos estudos feitos pelo professor Frank Sanders<sup>843</sup> ao tratar dos tribunais multiportas, o acesso à justiça deve ser efetivado e cada vez mais ampliado, colocando-se à disposição do jurisdicionado caminhos que não só a única porta do Poder Judiciário para que resolva seus conflitos pela via que melhor lhe aprouver, ressaltando-se, em todo caso, a apreciação do Poder Judiciário quando devidamente provocado.

## 2. A CONSTITUCIONALIDADE DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL

Atento ao que foi trabalhado no tópico anterior, precisamos nos debruçar especificamente se seria possível a realização da desjudicialização da execução fiscal além dos muros do Poder Judiciário e verificar se haveria eventual inconstitucionalidade nesta modalidade da execução. Até soaria estranho maiores divagações sobre o tema, mas ainda há vozes remanescentes em doutrina que pugnam pela inconstitucionalidade da execução desjudicializada e, até mesmo, a AMB

<sup>842</sup> Neste sentido, HILL, Flávia Pereira. *Lições do isolamento: reflexões sobre Direito Processual em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: edição do autor, 2020, p. 91.

<sup>843</sup> SANDER, Frank. Future of ADR. *In: Journal of Dispute Resolution*. Issue 1, Article 5. University of Missouri School of Law Scholarship Repository, 2000.

(Associação dos Magistrados Brasileiros) endereçou ao Senado Federal nota técnica pugnando pelo não acolhimento da desjudicialização da execução, tendo em vista o fato de que os atos expropriatórios, supostamente, estariam acobertados pelo manto da cláusula de reserva de jurisdição, o que violaria o princípio da inafastabilidade jurisdicional.

Pugnando pela inconstitucionalidade, abalizada doutrina capitaneada por Hugo de Brito Machado<sup>844</sup> e Sacha Calmon advogam neste sentido, sustentando, entre outros, que haveria suposta violação à Separação dos Poderes, que não haveria dualidade de jurisdição, havendo teórico monopólio da jurisdição estatal e o terceiro, e mais convincente, que não poderia a Fazenda Pública, enquanto parte, constituir unilateralmente crédito tributário e ainda assim realizar atos executivos.

De igual sorte, é o posicionamento de Sacha Calmon:

*Primus – O que prevê o monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário. É impossível no Brasil o sistema francês de dualidade de jurisdição.*

*Secundus – O que prescreve a perda da propriedade, seja por desapropriação, seja pela tributação, somente após o devido processo legal judicial, obstando ao Estado-Administração expropriar e*

*executar sem o concurso do Poder Judiciário; e Tertius – O que prescreve, tanto na esfera administrativa quando na judicial, o devido processo legal, com os meios e recursos a ele inerentes*<sup>845</sup>.

A despeito do brilhantismo da respeitada doutrina acima citada, não nos parece o melhor entendimento. Como já ressaltado no tópico anterior, não subsiste a unicidade da jurisdição concentrada no Poder Judiciário, de modo que são reconhecidos outros equivalentes jurisdicionais, como a arbitragem, conciliação e mediação, consoante disposto no art. 3º, do Código de Processo Civil. Defender o monopólio do Poder Judiciário é uma interpretação deturpada e isolada no inciso XXXV, do art. 5º, da Constituição Federal. Impende que se faça interpretação sistemática e sociológica do dispositivo, permitindo-se, desta forma, que haja a desjudicialização da execução fiscal.

Apenas para que se possa dirimir quaisquer dúvidas, a Constituição Federal de 1988 nunca estabeleceu o monopólio do Poder Judiciário, isto é, não exerce a jurisdição com exclusividade, mas sim prioritariamente. A diferença é clara e esclarecedora. A título de exemplo, basta citar o art. 52, X, da Constituição Federal, que estatui a competência do Senado Federal para julgar Presidente e Vice-Presidente em sede de crimes de responsabilidade.

<sup>844</sup> NEVES, Fernando Crespo Queiroz. Execução Fiscal Extrajudicial – Necessidade Urgente. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 293.

<sup>845</sup> NEVES, Fernando Crespo Queiroz. Execução Fiscal Extrajudicial – Necessidade Urgente. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 293.

Outrossim, ao se permitir a execução fiscal pela via administrativa não restaria prejudicado o acesso ao Poder Judiciário, tal qual estabelece o art. 5º, XXXV, CF, restando ao jurisdicionado o acesso a esta via quando surgir eventual conflito<sup>846</sup>. Não se busca excluir o acesso ao Poder Judiciário, mas sim tornar mais amplo o acesso à Jurisdição<sup>847</sup>. Caso houvesse vedação ao acesso ao Poder Judiciário, certamente a norma padeceria de inegável inconstitucionalidade, o que não ocorre.

Em interessante artigo intitulado “Execução fiscal extrajudicial – necessidade urgente”, bem pontua Fernando Crespo Neves:

*A previsão contida no art. 92, da Constituição da República, ao indicar os órgãos que compõe o Poder Judiciário e a existência da garantia à judicialidade plena (CF, art. 5º, XXXV), não significa que aos jurisdicionados seja vedado resolver suas pendências através de formas*

*alternativas de resolução de conflitos, previstas pelo próprio ordenamento, como os Conselhos de Contribuintes e Tribunais de Impostos e Taxas; Tribunais do Comércio Desportivos, de Contas e de Arbitragem; ou, ainda, através de mediação ou mesmo a composição amigável (autocomposição)<sup>848</sup>.*

De mais a mais, não se apregoa um absolutismo aos atos praticados pelo agente de execução na condução da execução desjudicializada, a saber, os atos praticados pelo agente de execução estão sujeitos à revisão judicial, desde que provocado pelas partes, de tal maneira que não há violação ao acesso ao Poder Judiciário, não sendo retirado das partes tal possibilidade. Se assim o fosse, certamente a desjudicialização da execução padeceria de inconstitucionalidade. Ao ressaltar a apreciação judicial através das

<sup>846</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. As novas codificações francesa e portuguesa e a desjudicialização da execução forçada. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*/ Elias Marques de Medeiros Neto, Flávia Pereira Ribeiro – Curitiba: Juruá, 2020, p. 477/478.

<sup>847</sup> Sobre a compatibilidade, bem esclarece Nathalia Lima Silva: Apesar de parecer que a cláusula de inafastabilidade é totalmente antagônica em relação ao movimento de desjudicialização, o que se pode verificar é uma verdadeira compatibilidade entre elas, ou melhor, as referidas cláusulas se complementam. Se o princípio do acesso à justiça significa que todos possuem o direito a um provimento célere, justo e seguro e o acesso à justiça não está sendo efetivo, então a

desjudicialização será a solução para a efetivação da justiça<sup>847</sup>. DA SILVA, Natália Lima. *A desjudicialização da lei de execução fiscal*. (Monografia apresentada como exigência para conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: EMERJ, 2019. P. 39. Disponível em <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca\\_a\\_videoteca/monografia/Monografia\\_pdf/2019/NataliaLimadaSilva.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_a_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2019/NataliaLimadaSilva.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>848</sup> NEVES, Fernando Crespo Queiroz. Execução Fiscal Extrajudicial – Necessidade Urgente. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 297.

impugnações feitas pelas partes, respeitados estão o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal e o art. 3º, do Código de Processo Civil, razão pela qual não se mostra crível defender possível inconstitucionalidade.

Com a desjudicialização, então, não haveria ofensa ao direito de o jurisdicionado invocar o Poder Judiciário caso queira e diante de eventual conflito, facultando-se tal possibilidade a ele. O que não poderia ser feito é a vedação ao acesso a tal Poder, tampouco a obrigação de submissão de seu direito ao Poder Judiciário, já que o próprio estado reconhece equivalentes jurisdicionais.

Ora, até mesmo uma das características do Poder Judiciário é a inércia, isto é, somente pode agir quando provocado, e ao se restringir a execução fiscal apenas a atuação do Estado-Juiz, estar-se-ia criando um dever de agir de ofício, criando, desta feita, atuação ativa daquele poder às avessas. Não por outro motivo, no tema 249, no RE 627.106/PR, decidiu-se pela constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial referendada no Decreto-Lei nº 70/1966<sup>849</sup>.

Outrossim, não é de se causar espanto a hipótese em debate, haja vista que a jurisprudência dos tribunais

superiores já vem reconhecendo hipóteses semelhantes, tal qual o tema 249, do STF, que julgou constitucional a execução extrajudicial das dívidas relativas ao Sistema Financeiro de Habitação, tal qual se depreende do RE 627.106, julgado com repercussão geral, bem como no tema 982, que diz respeito ao Sistema Financeiro Imobiliário, julgado, de igual forma, constitucional, como se vê no RE 860.631, também julgado com repercussão geral.

Aprofundando no decidido pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive, com repercussão geral, o tema 249 fixou a seguinte tese de repercussão geral: “É constitucional, pois foi devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial, previsto no Decreto-lei nº 70/66”.

Restou consignado no voto do Min. Dias Toffoli, no RE 627.106/PR:

*De há muito já se encontra pacificado, na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que as disposições constantes do Decreto-Lei nº 70/66 que cuidam de execução extrajudicial foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988,*

<sup>849</sup> “Além disso, não há que se falar em ofensa aos princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório pelo procedimento de execução extrajudicial previsto nos artigos 29, parte final, e 31 a 38 do Decreto-Lei 70/66, ora impugnados, uma vez que, como já dito anteriormente, a qualquer tempo a parte que se sentir lesada pode recorrer ao poder judiciário na defesa de

seus direitos, como ocorreu na presente hipótese, em que o juízo de origem inicialmente concedeu, em parte, a antecipação da tutela pleiteada pela ora recorrente e, apenas após exaustiva análise das alegações e provas constantes dos autos, inclusive prova pericial, proferiu julgamento de mérito afastando as irregularidades apontadas pela parte autora e reconhecendo a regularidade do procedimento impugnado”.

*não padecendo, destarte, de nenhum vício a execução que assim seja levada a cabo pelo credor hipotecário. Tal decorre da constatação de que esse procedimento não é realizado de forma aleatória e se submete a efetivo controle judicial em ao menos uma de suas fases, sendo certo que o devedor é intimado a acompanhá-lo, podendo impugnar, inclusive no âmbito judicial, o desenrolar do procedimento se irregularidades vierem a ocorrer durante seu trâmite.*

Ademais, este entendimento não é único e isolado. O próprio STF, em outra oportunidade, já decidira sobre a constitucionalidade do Decreto-Lei nº 70/1966 no RE 223.075/DF<sup>850</sup>, sob relatoria do então Min. Ilmar Galvão.

Evidente que há certa resistência ao se permitir a execução fiscal de forma extrajudicial, pelo fato de que a atuação dos agentes fiscais padeceria de imparcialidade, mas tal crítica é abrandada pela garantia de acesso ao Poder Judiciário, desde que devidamente provocado, é claro.

## 2.1 VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO

O processo como um todo é informado por alguns princípios, dos quais podemos destacar para este artigo o da razoável duração do processo, eficiência e, especialmente, no que toca à execução, o princípio da efetividade da execução.

Quanto ao princípio da razoável duração do processo que, aliás, é de quilate constitucional, podemos observar sua previsão constitucional no art. 5, LXXVIII, ou seja, trata-se de cláusula pétrea e no art. 4º, do CPC. Tais dispositivos estabelecem a obtenção em prazo razoável da solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa, isto é, a execução. Com as estatísticas trazidas pelo “Justiça em Números”, resta claro que os mandamentos legal e constitucional não estão sendo observados.

Veja, não se quer dizer que a solução deva ser rápida, pelo contrário, solução rápida e irreversível é temerária, não se coadunando com o Estado Democrático de Direito. A *lex major* e o CPC estabelecem duração razoável. Do que foi visto no relatório do “Justiça em Números”, uma execução demora a média de 4 anos e 9 meses, o que denota que não se tem a observância da razoável duração do processo.

Fredie Didier Junior afirmar que “processo devido é, pois, processo com duração razoável”<sup>851</sup>, o que não vem ocorrendo.

<sup>850</sup> EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL. DECRETO-LEI Nº 70/66. CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade do aludido diploma legal com a Carta da República, posto que, além de prever uma fase de controle judicial, conquanto a posteriori, da venda do imóvel objeto da garantia pelo agente fiduciário, não impede que eventual

ilegalidade perpetrada no curso do procedimento seja reprimida, de logo, pelos meios processuais adequados. Recurso conhecido e provido (Primeira Turma, DJ de 6/11/98).

<sup>851</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte*

Aliado ao que dissemos no parágrafo anterior, afirma que não existe um princípio da celeridade. O processo não tem de ser rápido/célere: o processo deve demorar o tempo necessário e adequado à solução do caso submetido ao órgão jurisdicional<sup>852</sup>.

Obtempere-se que deve haver um equilíbrio entre celeridade e segurança jurídica<sup>853</sup>, não podendo o processo ser extremamente lento para assegurar a máxima segurança jurídica, como também não pode ser extremamente célere e não guardar o garantismo processual necessário, resguardando-se os direitos e garantias mínimas já tutelados.

Como norma principiológica que é, apenas aponta-se a um fim a ser atingido pela norma, sem que se defina as diretrizes de maneira hermética para sua concretização. Em sendo assim, há que se encontrar um “justo meio”, mas, da análise empírica feita pelo CNJ através do “Justiça em Números”, não resta dúvidas que há uma excessiva demora, o que não pode ocorrer, mas jamais pode-se buscar aviltar o devido processo legal e os direitos fundamentais processuais, tal qual contraditório e ampla defesa em nome de uma celeridade.

Atento à esta necessidade, o CPC de 2015 também trouxe previsão em sentido semelhante, consubstanciada no art. 4º, preconizando o direito de as partes obterem em “prazo razoável a

solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”. A parte final do dispositivo merece destaque, pelo fato de que mais do que o acertamento da relação jurídica, a parte tem o desejo da efetivação do seu direito.

É sabido que há decisões judiciais que, por si sós, já são aptas para garantir a tutela jurisdicional pretendida, tal qual ocorre nas tutelas de cunho declaratório, mas, no mais das vezes, se exige a prática de atos concretos para a efetivação de seu direito. Mais do que a declaração judicial de que seu pedido é procedente, o maior anseio da parte é justamente o de obter ou reaver o bem da vida pretendido, a saber, quem reclama dívida não paga, deseja o pagamento, quem deseja a busca e apreensão de bem que é seu e está em poder de terceiro, deseja o bem da vida. Ou seja, a demora na prestação da atividade satisfativa vem inibindo o fim pretendido pela tutela jurisdicional, que é a satisfação da solução.

Defende Fredie Didier Junior:

*O devido processo legal, cláusula geral processual constitucional, tem como um de seus corolários o princípio da efetividade: os direitos devem ser efetivados, não apenas reconhecidos. Processo devido é processo efetivo. O princípio da efetividade garante o direito fundamental à tutela executiva, que consiste "na exigência de*

*geral e processo de conhecimento* – 18 ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 98.

<sup>852</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento* – 18 ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 98.

<sup>853</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Civil, vol. Único*. 10. ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 202-203.

*um sistema completo de tutela executiva, no qual existam meios executivos capazes de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva*<sup>854</sup>.

Não é o processo, portanto, um fim em si mesmo. Melhor, não é o acertamento da relação jurídica o fim desejado pelo credor. Mais do que uma declaração, constituição, ou qualquer que seja o provimento pleiteado pelo processo de conhecimento, o que o exequente (autor da ação) realmente deseja é o bem da vida pleiteado, isto é, a efetivação da execução. Ora, de nada adiantaria o provimento de procedência por si só, de forma vazia, não haveria utilidade alguma, *exempli gratia*, em o juiz declarar que o réu deve quantia certa ao autor e este jamais receber a quantia que lhe é devida.

Diante do exposto, podemos concluir que a efetividade do processo está imbricada à noção de segurança jurídica, pelo fato de que o Estado deve assegurar meios para que a execução seja útil, eficaz e célere, tutelando, assim, os legítimos interesses do exequente, de tal sorte que somente assim serão resguardados os princípios da segurança jurídica, celeridade, efetividade e razoável duração do processo<sup>855</sup>.

Atento a isso, vê-se que a efetividade vem sendo sacrificada em

detrimento de medidas de duvidosa constitucionalidade ou ao menos de duvidosa legitimidade, que afirmam a falência da atividade executiva, tais quais vedações a ajuizamento de execuções de crédito de baixo valor. A título de exemplo, possível citar o art. 8º da Lei 12.514/2011, que proíbe às autarquias, através dos conselhos profissionais, executar dívidas cujo valor não ultrapasse quatro vezes o valor cobrado anualmente do inadimplente.

De igual sorte, de se observar o art. 20 da Lei 10.522/2002, que autoriza a suspensão da execução em relação aos débitos inferiores a R\$ 10.000,00. Ora, a quantia em comento é razoavelmente elevada se comparado à realidade econômica que vive o país. De certo que, individualmente considerado, o valor é insignificante, mas imagine-se quantas execuções que não chegam a este valor são suspensas e que poderiam chegar aos cofres públicos para melhor desenvolvimento do Estado.

### 3. O – POSSÍVEL – FUTURO DA EXECUÇÃO FISCAL: UMA BREVE ANÁLISE AOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO PL 4257/19

Como já adiantado, acima, o tema desjudicialização da execução fiscal é buscado pelo PL 4.257/19, de autoria do Senador Antônio Anastasia. O projeto busca alterar a lei 6.830/80, possibilitando, com isso, a execução

*processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. 1. 57. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 65-66.*

<sup>854</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: execução* - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 65.

<sup>855</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil – Teoria geral do direito*

fiscal administrativa e a arbitragem tributária, sem, todavia, revogar qualquer dispositivo desta lei, apenas acrescentando alguns dispositivos, de modo que seu objetivo de alteração acaba sendo mais restrito a certas hipóteses definidas no mencionado projeto.

Ao que tudo indica, a *mens legis* do referido PL é reduzir, mas sem extinguir, logicamente, a participação judicial na execução fiscal. Da leitura do texto, se infere que a eventual análise judicial se dará de maneira *aposteriori*, caso seja imprescindível para assegurar a tutela de direito fundamental do cidadão. É o que se extrai da justificação<sup>856</sup>.

Sobre a desjudicialização à luz do PL 4.257, sustenta Erik Gramstrup:

*Trata-se de reduzir a necessidade de acesso direto ao Poder Judiciário e incentivar o acesso à justiça por outras vias, tanto por parte da entidade de direito público interessada na cobrança, como também pelo particular interessado em apresentar defesa perante ela*<sup>857</sup>.

<sup>856</sup> A necessidade ou não de participação do Poder Judiciário deve ser refletida levando em conta se há necessidade de intervenção do juiz para proteger direitos fundamentais do cidadão. Ou seja, a legislação só deve prever o processamento de uma ação, se a intervenção do juiz for considerada imprescindível para garantir a proteção a um direito fundamental do cidadão.

<sup>857</sup> GRAMSTRUP, Erik Frederico. Desjudicialização do Processo de execução de dívida ativa: considerações gerais e reflexões sobre o projeto 4.257/2019. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a*

No que toca à possibilidade de execução fiscal administrativa, o art. 41-A<sup>858</sup>, do PL 4.257/19 estabelece a possibilidade de execução fiscal administrativas nos casos ali delineados, constituindo elenco taxativo dos tributos que se autorizam a execução fiscal administrativa, o que acarreta, por consequência, que significativa parte da execução tributária restaria excluída da referida espécie de execução.

Sobre a notificação do sujeito passivo (executado), calha dizer que cabe ao Oficial de Registro de Títulos e Documentos procedê-la, segundo disposto no §2º do art. 41-B, dispendo que será feito na forma do art. 246, do Código de Processo Civil, que, aliás, foi recentemente alterado pela Lei nº 14.195/2021. Não nos parece crível que o legislador tenha feito esta remissão legislativa para que a notificação seja feita de forma judicial, até porque seria altamente contraditório à lógica da desjudicialização, mas apenas que, segundo o artigo de lei, a citação deverá ser feita de forma eletrônica.

*desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 218.

<sup>858</sup> 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.”

Da notificação ainda resulta a possibilidade de o devedor pagar o débito tributário em 30 dias, contados da notificação, do que consta no art. 41-C, cabendo ressaltar que além do débito, haverá acréscimo das despesas de cartório.

Já no que diz respeito à arbitragem tributária, resta disposto sobre os “embargos à penhora”, que seriam o meio pelo qual os embargos seriam julgados, se aprovado o projeto, dispondo, entre outros, sobre as garantias na arbitragem tributária, sobre o árbitro em si, isto é, quem pode ser, causas de exclusão ou impedimentos dos árbitros e as características dessa arbitragem.

Ainda quanto à arbitragem, esta estará à disposição do executado caso haja garantia da execução, seja por fiança bancária, seguro garantia ou depósito em dinheiro, bem como será facultada à Administração Pública nos casos especificados por lei – como nos casos de IPVA e IPTU, exemplificativamente - sendo que o procedimento de arbitragem terá início com a notificação administrativa do devedor (executado).

Sobre a possibilidade de arbitragem em sede de execuções fiscais, opinam José Henrique Mouta Araújo e Marcelo Veiga Franco:

*Os casos em que a Administração Pública pode resolver os seus conflitos fora da instância judicial são*

*diversos como, v.g., mediante arbitragem (artigo 1º, §1º, da Lei nº 9.307/1996), Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (artigo 32 da Lei nº 13.140/2015 e artigo 174 do CPC) e processos administrativos disciplinares. Em nenhuma dessas hipóteses, há discussão atual acerca da compatibilidade constitucional. De igual maneira, não se vislumbra óbice constitucional que impeça o deslocamento da cobrança fiscal para a esfera administrativa. Ao fim e ao cabo, a prática de atos de execução fiscal na arena judicial e extrajudicial consiste em opção de política legislativa, e não propriamente em exigência da ordem constitucional<sup>859</sup>.*

Não por acaso o PL 4.257/19 buscou inspiração no Decreto-Lei nº 70/1966, tanto que o menciona, expressamente, em seu corpo, bem como nas justificativas do projeto de lei, prevendo, até mesmo, que o procedimento previsto neste decreto será aplicado subsidiariamente quanto à execução fiscal extrajudicial, conforme se verifica da leitura do art. 41-A, que já foi mencionado acima, em nota de rodapé. Note-se bem, dissemos apenas procedimento. O detalhe parece irrelevante, mas não é, haja vista que a

<sup>859</sup> ARAÚJO, José Henrique Mouta. FRANCO, Marcelo Veiga. *A desjudicialização da execução fiscal: reflexões sobre o PL nº 4257/2019*. Conjur. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/2021-abr-09/araujo-franco-reflexoes-projeto-lei-42572019>>. Acesso em: 21 set. 2021.

causa de pedir exige reserva de jurisdição por lei complementar.

Cabe dizer que o âmbito de incidência a que busca o PL, pelo menos por sua interpretação gramatical, limita-se às hipóteses indicadas ao já mencionado art.41-A, ficando a possibilidade de execução administrativa restrita ao IPTU, ITR, IPVA, contribuições de melhoria e as “*taxas devidas em função da propriedade do usufruto ou da posse de bem imóvel*”.

Como dito, a intenção do legislador, neste projeto, é a preferência pela via extrajudicial ou administrativa da execução fiscal, mas, do que se extrai do art. 41-T, do PL, há ao menos três causas que tornariam a execução judicial, sendo que duas delas estão descritas no dispositivo, ou que seriam “*causa de rejudicialização*”<sup>860</sup>, como prefere Erik Gramstrup, a saber: i) consignação judicial do débito tributário, segundo disposto no art. 164, do CTN; ii) ação anulatória do ato declarativo da dívida e, por fim, iii) ação de nulidade da sentença arbitral, o que é uma questão lógica, já que o árbitro prolator da decisão ou um segundo árbitro não poderiam declarar a nulidade do provimento exarado.

Tamanha é a preferência pela execução extrajudicial, que o PL tem previsão no sentido de extinção das execuções em curso para substituição pela execução administrativa<sup>861</sup>.

Digno de registro é o comentário realizado por Humberto Theodoro Júnior, no sentido de que haveria certa resistência à desjudicialização da execução fiscal, decorrente de possíveis arbitrariedades cometidas pelos agentes fiscais, mas o autor afirma que “isso seria minimizado pela intervenção judicial, sempre que houvesse alguma questão jurídica a dirimir, ou sempre que algum ato do órgão executivo administrativo fosse impugnado”<sup>862</sup>.

No que atine a quem pode ser o árbitro na arbitragem tributária, o art. 16-B<sup>863</sup>, do PL 4257/19, estabelece uma vedação – *rectius*, limitação – de atuação arbitral pautada em critério pessoal-temporal, isto é, a vedação se destina no sentido de vedar a atuação referente a mesma pessoa ou grupo dentro do lapso temporal de 1 ano.

A nosso visio, não há sentido neste impedimento, visto que não guarda relação com a pessoa do árbitro, mas sim com um aspecto temporal sem qualquer justificativa, o que aumentaria, significativamente, a necessidade de

<sup>860</sup> GRAMSTRUP, Erik Frederico. Desjudicialização do Processo de execução de dívida ativa: considerações gerais e reflexões sobre o projeto 4.257/2019. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 218.

<sup>861</sup> MARTINS, Kallyd da Silva. *Arbitragem tributária: um modelo eficiente na resolução de conflitos fiscais*. Instituto brasileiro de ensino, desenvolvimento e pesquisa IDP-SP. São Paulo: 2021, p. 82/83.

<sup>862</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. As novas codificações francesa e portuguesa e a desjudicialização da execução forçada. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 476.

<sup>863</sup> “Art. 16-B. Nenhum árbitro pode decidir mais de um processo do mesmo particular ou do grupo econômico do qual este faça parte o particular por ano.”

árbitros. Apenas estabelecendo um paralelo com o atual procedimento de execução fiscal, basta pensar em uma comarca que se tenha apenas uma Vara das Fazendas Públicas, o que, inexoravelmente, gerará a situação de um único juiz julgar milhares de execuções fiscais, que, inclusive, algumas ou várias delas podem dizer respeito ao mesmo sujeito passivo da relação tributária. Apesar da quantidade, não há qualquer impedimento circunstancial do juiz direito. Não vemos motivo no fator discriminatório em relação ao árbitro.

Ao árbitro, nos parece, que bastaria o preenchimento dos pressupostos para ser árbitro estabelecidos pela Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), bem como a não caracterização (requisito negativo) dos impedimentos e suspeição trazidos pela mesma lei. Criar novos impedimentos sem qualquer justificativa adequada, apenas inviabiliza ou torna mais dificultoso o procedimento de arbitragem tributária.

Neste sentido, também entende Kallyd Martins:

*Em suma, a própria lei de arbitragem inclui em seu rol impedimentos do árbitro. Criar*

*mais um, sem qualquer sentido, na lei de execuções fiscais, é desarrazoado. Principalmente se considerarmos a extensão do território brasileiro, no qual tem-se estados desenvolvidos, com estruturas e abundância de profissionais com especialidade, e em outra ponta, estados com limitações estruturais e quantitativa, no que tange a profissionais qualificados<sup>864</sup>.*

Ainda, quanto às características da arbitragem tributária, prevê o art.16-C<sup>865</sup>, a publicidade do procedimento. Entendemos ser acertada a regra instituída pelo projeto legislativo.

Em se tratando de questões que envolvam a Administração Pública, imperioso que haja a regra pela publicidade dos atos, até mesmo para fins de controle e fiscalização. No mais, a previsão da regra da publicidade<sup>866</sup> vai ao encontro ao que dispõe o art. 37, da CFRB/88, sendo um dos princípios regentes da Administração Pública da publicidade dos atos. De bom tom, portanto, a publicidade da arbitragem.

A doutrina aponta algumas possíveis vantagens<sup>867</sup> com a possível

<sup>864</sup> MARTINS, Kallyd da Silva. *Arbitragem tributária: um modelo eficiente na resolução de conflitos fiscais. Instituto brasileiro de ensino, desenvolvimento e pesquisa IDP-SP*. São Paulo: 2021, p. 87.

<sup>865</sup> “Art. 16-C. O processo arbitral é público, de direito, e conduzido por órgão arbitral institucional, de reconhecida idoneidade, competência e experiência na administração de procedimentos arbitrais.”

<sup>866</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34 ed. – São Paulo: Atlas, 2020. P. 26/27.

<sup>867</sup> Segundo Humberto Theodoro Júnior: “a) potencial aptidão do sistema para promover melhorias na execução, diante da possibilidade de especialização do agente executivo; e b) o trabalho do agente externo, sendo desvinculado do orçamento e do pessoal do Judiciário, acarretará progressiva redução de atos do processo executivo a cargo dos agentes internos do órgão jurisdicional, disponibilizando-lhes

desjudicialização. Concordamos com as vantagens que a eventual alteração legislativa pode trazer. Primeiramente, no que toca ao Acesso à Justiça, entendemos que este será potencializado. A uma porque haverá ampliação dos caminhos para a execução fiscal, haja vista que permanecerá a possibilidade da execução judicial e a esta se somará as hipóteses extrajudiciais. A duas, porque com a possível arbitragem, a rigor, haverá diminuição dos fluxos das execuções judiciais, o que, de certa forma, disponibilizará maior tempo e recursos para as atividades judiciais naquilo que for estritamente necessário e de maior complexidade.

Ademais, entendemos que pode haver incremento da efetividade da execução fiscal. Longe de querer colocar o Poder Judiciário pela ineficácia e demora da execução fiscal, mas com a desjudicialização, hipoteticamente, em razão da especialidade, melhores resultados poderão ser obtidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há alguns anos já é recorrente a discussão e o discurso unânime de uma alegada reforma tributária em senda material. Mas pouco ou nada se fala sobre reforma tributária processual. De todo o quadro apresentado pela pesquisa empírica do “Justiça em Números”, do CNJ, não há como dizer que a execução fiscal é efetiva. Pelo

contrário, além de pecar pela ausência de efetividade, a morosidade é assombrosa, o que leva às críticas ao atual procedimento de execução fiscal.

Não bastasse este cenário tormentoso de inefetividade e morosidade, os gastos excessivos com a execução fiscal assolam o Estado e não se tem o retorno necessário que seria, em tese, obtido com as execuções fiscais, o que potencializa o problema, haja vista que o valor despendido com a tramitação das execuções é manifestamente elevado.

Neste cenário, desponta o PL 4.257/19 como uma possível solução viável a esta problemática atual. Com a dita desjudicialização da execução fiscal tal qual delineado pelo projeto de lei, surgem alternativas tanto ao Estado, quanto ao jurisdicionado ao se abrir uma outra via para as execuções fiscais, sobretudo no que diz respeito à arbitragem.

O projeto de lei não é perfeito, longe disso, sendo passível de críticas em algumas áreas pontuais, mas, não é desprezível em sua totalidade.

Quanto à arbitragem tributária, como desenhado pelo projeto de lei, entendemos que ela se apresenta de maneira objetiva e previsível, seja para o Estado, seja para o particular (jurisdicionado), o que, conseqüentemente, gera certa segurança jurídica, ao não causar o indesejado “efeito surpresa” às partes ao não saberem o que pode acontecer

---

recursos e tempo para as funções cognitivas”. THEODORO JÚNIOR, Humberto. As novas codificações francesa e portuguesa e a desjudicialização da execução forçada. *In*:

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 479.

no procedimento arbitral. Com isso, as chances de grave prejuízo seriam minimizadas, o que torna viável a realização da arbitragem.

Outrossim, entendemos que em momento algum o projeto de lei descuida de sua constitucionalidade. Como já dito alhures, não há uma exclusão peremptória e absoluta de acesso ao Poder Judiciário, o que violaria o art.5º, XXXV, CFRB/88. Seja pelas “*causas de rejudicialização*”, seja em eventual impugnação *aposteriori* dirigida ao Poder Judiciário, a inafastabilidade do Poder Jurisdicional (ou Poder Judiciário, como descrito na constituição) restam garantidos.

Não há, também, como deixar de lembrar de bons exemplos no direito comparado de países que optaram pela desjudicialização da execução e tiveram resultados significativamente positivos. A título de exemplo, pode-se citar França e Portugal. Bons exemplos devem ser levados em consideração e tomados como paradigma, com as devidas adaptações para seu funcionamento no Brasil. Se a experiência mostra que deu certo em outros Estados, também pode dar certo no Brasil.

Queremos crer, portanto, como viável a desjudicialização da execução fiscal como solução, ainda que parcial, à inefetividade da execução fiscal. Seja pela utilização como meio adequado de solução e conflito, pela inegável economia do Estado com as execuções fiscais, ampliação das vias de acesso à justiça ao jurisdicionado, o que culminaria, inevitavelmente, em queda da morosidade das execuções fiscais, nos parece que se levantam muito mais vantagens e aspectos positivos do que

desvantagens, aspectos negativos e pontos críticos, o que torna viável e passível de implementação a desjudicialização da execução fiscal.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, José Henrique Mouta. FRANCO, Marcelo Veiga. *A desjudicialização da execução fiscal: reflexões sobre o PL nº 4257/2019*. Conjur. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-09/araujo-franco-reflexoes-projeto-lei-42572019>>. Acesso em: 21 set. 2021.
- BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Portaria do Ministério da Fazenda nº 75, de 22 de março de 2012*. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAt=37631>>. Acesso em 20 jul. 2021.
- BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 6204, de 2019*. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nº a nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e a nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 4257, de 2019*. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal

- administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que específica. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34 ed. – São Paulo: Atlas, 2020
- CNJ. *Justiça em números 2020 atualizado em 25-08-2020*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- DA SILVA, Natália Lima. *A desjudicialização da lei de execução fiscal*. (Monografia apresentada como exigência para conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: EMERJ, 2019. Disponível em <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca\\_videoteca/monografia/Monografia\\_pdf/2019/NataliaLimadaSilva.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2019/NataliaLimadaSilva.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento* – 18 ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: execução*. - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.
- GRAMSTRUP, Erik Frederico. Desjudicialização do Processo de execução de dívida ativa: considerações gerais e reflexões sobre o projeto 4.257/2019. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020.
- HILL, Flávia Pereira. *Lições do isolamento: reflexões sobre Direito Processual em tempos de pandemia* / Flávia Pereira Hill. Rio de Janeiro: edição do autor, 2020.
- MARTINS, Kallyd da Silva. *Arbitragem tributária: um modelo eficiente na resolução de conflitos fiscais*. Instituto brasileiro de ensino, desenvolvimento e pesquisa IDP-SP. São Paulo: 2021.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Civil, vol. Único*. 10. ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.
- NEVES, Fernando Crespo Queiroz. Execução Fiscal Extrajudicial – Necessidade Urgente. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. In: *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020.
- SANDER, Frank. Future of ADR. In: *Journal of Dispute Resolution*. Issue 1, Article 5. University of Missouri School of Law Scholarship Repository, 2000.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. As novas codificações francesa e

portuguesa e a desjudicialização da execução forçada. *In:* MEDEIROS NETO, Elias Marques de. *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. 1*. 57. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses*. *In:*

PELUSO, Ministro Antonio Cezar Peluso e RICHA, Morgana de Almeida. *Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional*. Rio de Janeiro, Forense, 2011.

WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <[http://prope.unesp.br/cic/admin/ver\\_resumo.php?area=100072&subarea=21725&congresso=34&CPF=33327261881](http://prope.unesp.br/cic/admin/ver_resumo.php?area=100072&subarea=21725&congresso=34&CPF=33327261881)>. Acesso em: 10 jun. 2021.