

TAXA DE CONGESTIONAMENTO NA FASE DE EXECUÇÃO PODERÁ SER REDUZIDA CONSIDERAVELMENTE COM A EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL FISCAL.

Autor: José Carlos Kulzer

Juiz do Trabalho do TRT12, associado da Amatra12 – Associação dos Magistrados do Trabalho da 12ª Região (SC)

Resumo:

De acordo com Relatório Justiça em Números do CNJ, os processos de execução de título extrajudicial fiscal são os grandes responsáveis pela morosidade dos processos de execução nas Justiças Estadual e Federal. Caso fossem desconsiderados estes processos, a taxa de congestionamento Justiça Federal cairia de 70,5% para 61,2%, e da Justiça Estadual, de 74,2% para 65,5%, no ano de 2014. Estudo da AMB, intitulado “O uso da Justiça e o Litígio no Brasil”, reforça este diagnóstico, ao apontar a concentração de processos envolvendo instituições do poder público, responsáveis pelos processos de execução de título extrajudicial fiscal, sendo sugerida pela entidade a criação de Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massas no Poder Judiciário, instalados nos tribunais de todo o país e coordenados pelo CNJ, com atribuição de acompanhar e monitorar o ingresso de ações judiciais, por meio de um banco de dados, com vistas a prevenir e propor soluções à litigiosidade excessiva. Propõe-se ainda - para enfrentamento deste excesso de litigiosidade - que sejam envidados todos os esforços pelas entidades de classe da magistratura e pelas lideranças do Poder Judiciário, para que seja aprovado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2412/2007, de autoria do ex-deputado Regis de Oliveira, que dispõe sobre a execução administrativa de título extrajudicial fiscal.

Fundamentação:

De acordo com Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do ano-base 2014, os processos de execução de título extrajudicial fiscal são os grandes responsáveis pela morosidade dos processos de execução na Justiça Estadual, tendo em vista que representam aproximadamente 79% dos casos pendentes de execução e apresentam taxa de congestionamento de 91%, ou seja, de cada 100 processos de execução de título extrajudicial fiscal que tramitaram no ano de 2014, apenas 9 foram baixados.

Conforme salientado pelo CNJ em seu estudo, este indicador é dos mais relevantes ao ser considerado que na Justiça Estadual encontra-se a maior parte de processos, pois esta Justiça concentra 81% do acervo do Poder Judiciário, e os seus resultados - positivos ou negativos - impactam diretamente em toda Justiça.

Na Justiça Federal, ainda segundo Relatório do CNJ, o quadro se repete, onde também os processos de execução de título extrajudicial fiscal são os grandes responsáveis pela morosidade, já que representam quase 84% do total dos casos pendentes de execução e apresentam taxa de congestionamento de 91%.

Caso fossem desconsiderados estes processos, a taxa de congestionamento Justiça Federal cairia de 70,5% para 61,2%, e da Justiça Estadual, de 74,2% para 65,5%, no ano de 2014.

Portanto, os dados apontam que a taxa de congestionamento vem crescendo, ano a ano, devendo por isso o diagnóstico do Relatório Justiça em Números ser utilizado como referência para orientar a formulação de políticas judiciais para resolver este gargalo da execução, como lembrado expressamente na Introdução do próprio estudo do CNJ (página 11), já que a execução de título extrajudicial fiscal tem papel importante nos altos índices da taxa de congestionamento e, por consequência direta, na demora na prestação jurisdicional.

Cumpra referir ainda, a pesquisa elaborada pela AMB e coordenada pela cientista política Maria Tereza Sadek, que resultou na sistematização e análise de dados coletados junto aos Tribunais de Justiça de 11 unidades da Federação, abrangendo os anos de 2010 a 2013, que aponta concentração de processos em número reduzido de atores, em especial, instituições do poder público.

Este estudo, intitulado “O uso da Justiça e o Litígio no Brasil”, reforça o diagnóstico do Relatório do CNJ, ao apontar a concentração de processos - no 1º como no 2º grau – envolvendo instituições do poder público, responsáveis pelos processos de execução de título extrajudicial fiscal que congestionam a fase de execução nas Justiças Estadual e Federal.

No relatório da pesquisa elaborada pela AMB, é sugerida pela entidade a criação de Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massas no Poder Judiciário, instalados nos tribunais de todo o país e coordenados pelo CNJ, com atribuição de acompanhar e monitorar o ingresso de ações judiciais, por meio de um banco de dados, com vistas a prevenir e propor soluções à litigiosidade excessiva.

A realidade mostrada pelo Relatório Justiça em Números do ano-base 2014 confirma o diagnóstico feito pela AMB, lançado no estudo “O uso da Justiça e o Litígio no Brasil”, no sentido de que a política de estímulo ao planejamento estratégico e de estabelecimento de metas para os tribunais não vem surtindo os efeitos desejados para melhorar a eficiência e descongestionar o judiciário.

Diante desse contexto, é urgente olhar para outra direção, a começar pela análise das causas que estão levando ao colapso do Judiciário, que poderão ser atacados pelos Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massa propostos pela AMB.

Propõe-se ainda - para enfrentamento deste excesso de litigiosidade - que sejam envidados todos os esforços pelas entidades de classe da magistratura e pelas lideranças do Poder Judiciário, para que seja aprovado pelo Congresso Nacional o

Projeto de Lei nº 2412/2007, de autoria do então deputado Regis de Oliveira, que dispõe sobre a execução administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências.

Pelo referido projeto, é proposta a execução administrativa da Dívida Ativa pelo órgão da Fazenda Pública das entidades a que se refere o *caput* do art. 1º, referidas acima. E conforme Justificativa da proposta, a atividade de execução fiscal tem natureza muito mais administrativa do que jurisdicional, com exceção de alguns poucos aspectos em que há realmente uma decisão judicial, que se processam por meio de embargos.

Segundo o autor do Projeto de Lei, *“Nada mais natural, nessa ordem de ideias, do que transferir esses atos para a esfera administrativa propriamente dita, onde estarão mais adequadamente localizados. Além de maior celeridade – em benefício de todos, especialmente daqueles que pagam regularmente seus tributos e dívidas – essa mudança traz também, aos juízes, maior disponibilidade para desempenharem as funções que efetivamente se faz mister a capacidade de julgar, a habilidade de interpretar a norma e solucionar conflitos.”*

Para que se tenha uma ideia mais completa do Projeto de Lei em referência, transcreve-se a seguir, a íntegra da JUSTIFICAÇÃO do autor:

“JUSTIFICAÇÃO

Há muito tempo se buscam soluções para o problema do congestionamento do Poder Judiciário, e suas conseqüências danosas sobre a demora na prestação jurisdicional, sobre a ineficácia das decisões judiciais e a conseqüente desmoralização das instituições democráticas. Visando a suprimir os entraves, o País vem promovendo um sistemático processo de reformas normativas, que se estende desde alterações em nível constitucional – como, por exemplo, as trazidas pela Emenda nº

45 – até mudanças na lei ordinária, de que são exemplo as Leis nº 11.187 e 11.232, de 2005, e 11.276, 11.277 e 11.280, de 2006.

Esse meritório esforço não pode deixar de lado o aperfeiçoamento das ações que interessam ao Estado na qualidade de parte. Os dados hoje disponíveis comprovam, com efeito, ser o poder público o principal responsável pela sobrecarga de trabalho do Judiciário. Seja pela repetição de ações em que estão em jogo interesses homogêneos, seja pela tradição de esgotar as vias recursais, mesmo quando reconhecidamente já não há mais qualquer possibilidade de sucesso, seja pela própria estrutura da legislação processual brasileira, que por si só dificulta a tramitação, o fato é que qualquer medida que produzisse alguma racionalização dos meios por que o próprio Estado recorre ao Poder Judiciário já seria motivo de expressiva melhora, no que diz respeito à satisfação das demandas da sociedade quanto ao seu desempenho.

Entre as medidas de racionalização dos processos que sempre têm sido cogitadas, entre os que se dedicam ao estudo do tema, encontra-se o processamento administrativo das execuções fiscais. A atividade de execução, com efeito, tem natureza muito mais administrativa do que jurisdicional. Com exceção de alguns poucos aspectos em que há realmente uma decisão judicial, solucionando controvérsia efetiva entre as partes litigantes – e que se processam por meio de embargos – pode-se afirmar que a principal atividade do juiz, ao conduzir a atividade de execução, é de cunho nitidamente administrativo. A autoridade judicial atua sobretudo fazendo aplicar a legislação, fazendo atuar a vontade da lei.

Nada mais natural, nessa ordem de idéias, do que transferir esses atos para a esfera administrativa propriamente dita, onde estarão mais adequadamente localizados. Além de maior celeridade – em benefício de todos, especialmente daqueles que pagam regularmente seus tributos e dívidas – essa mudança trazendo também, aos juízes, maior disponibilidade para desempenharem as funções em que efetivamente se faz mister a capacidade de julgar, a habilidade de interpretar a norma e solucionar conflitos.

Nem seria preciso reafirmar, nesse ponto, o compromisso com as garantias do livre e amplo acesso ao Poder Judiciário. Trata-se de princípio constitucional inseparável da estrutura de um Estado que se pretenda Democrático e de Direito. E a translação do processamento das execuções fiscais para a esfera administrativa em nenhuma medida ferirá esse princípio, desde que se assegure aos cidadãos e contribuintes o respeito ao que reza o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal.

A proposta que ora se eleva ao debate, nesta Casa, tem o propósito de estruturar essa mudança de paradigmas, para a execução dos créditos fiscais. Trata-se, como já mencionado, de um novo passo na caminhada rumo à racionalização da prestação jurisdicional do Estado, ao tempo em que pretende simplificar e dar mais agilidade a procedimentos que, afinal, não passam da conclusão, da materialização, da concretização da vontade da norma jurídico-tributária, quando essa concretização não se realiza pela submissão voluntária do contribuinte, mas vem a exigir a constrição de seus bens, para garantir o cumprimento do interesse público.

Embora o eixo principal da tramitação das execuções fiscais esteja sendo transferido, da competência do Judiciário para a do Executivo, a proposta toma o cuidado de garantir o acesso do contribuinte às vias judiciais, por meio de embargos à execução fiscal e à adjudicação ou à arrematação. Está assim assegurada a possibilidade de o executado submeter sua causa ao julgamento do juiz. Mas ao juiz fica reservada, enfim, a atividade estritamente jurisdicional – que é de interpretar e julgar.

A constrição patrimonial, inerente aos processos de execução, far-se-á, assim como hoje, sob o poder de império do Estado. Mas o agente público dela encarregado será outro: o titular do órgão da Fazenda Pública, designado especificamente para essa atribuição e sujeito a todas as responsabilidades dela decorrentes. No caso da União, a proposta já especifica como órgão

responsável a Procuradoria da Fazenda Nacional, que é o órgão hoje encarregado do processamento e inscrição da Dívida Ativa federal.

Em linhas gerais, a proposta inova pouco, quanto aos procedimentos executivos. Pode-se mesmo afirmar que, procurando seguir a tendência mais moderna, e que já se vem implementando no tocante à execução comum, apenas promove a translação da competência, segundo a sua definição doutrinária mais aceita, vale dizer, da atribuição de parcela do poder de império do Estado a um determinado órgão de sua estrutura, a fim de que ponha em prática os atos materiais necessários à realização de suas funções.

Outras alterações normativas se fazem necessárias, evidentemente, como decorrência natural dessa mudança, ou para atualizar alguns aspectos da norma ora em vigor, entre as quais merecem destacar-se as seguintes:

a) a possibilidade de o devedor manejar a impugnação administrativa da execução fiscal, antes mesmo de recorrer ao Judiciário, versando qualquer questão de ordem pública, declarável de ofício pelo próprio órgão encarregado da execução, por simples petição nos autos (art. 13);

b) a possibilidade de os agentes fiscais requererem, inclusive por meio eletrônico, à autoridade supervisora do sistema bancário, informações sobre a existência de ativos em nome do executado e a sua indisponibilidade, se for o caso, até o valor da execução (art. 17, §§ 2º a 4º);

c) a possibilidade de penhora de numerário e as averbações de penhoras de bens móveis e imóveis serem realizadas por meios eletrônicos, desde que obedecidas normas de segurança adequadas, baseadas no dispositivo já em vigor do Código de Processo Civil (CPC - art. 659, § 6º);

d) o fim da remessa oficial da sentença que julgar procedentes os embargos, quando o valor da execução fiscal não exceder a 240 (duzentos e quarenta) salários

mínimos ou quando a sentença fundar-se em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula desse tribunal ou do tribunal superior competente;

e) a possibilidade de os bens do executado irem a leilão por meio de processo eletrônico.

Quanto ao requerimento de informações sobre a existência de ativos em nome do executado – e a sua indisponibilidade – é bom esclarecer, prevenindo eventuais questionamentos futuros, uma vez que se trata de matéria tendente a gerar polêmica, que não se trata de violação ao sigilo constitucionalmente protegido, porque o agente público não está autorizado a requisitar informações a respeito dos valores eventualmente existentes, mas simplesmente da existência ou não de valores até o montante do débito fiscal – o que é bem diferente, além de consentâneo com a sua atribuição. Atende-se, assim, ao interesse público vinculado à efetividade da legislação fiscal, sem ofender qualquer direito do contribuinte ou do cidadão.

Em reforço à proteção que se deseja assegurar ao sigilo das informações do contribuinte, nos termos do que lhe garante a Constituição, o art. 40 da proposta reforça o entendimento de que, sob pena de responsabilidades administrativa, civil e penal, as informações obtidas no processo de execução fiscal permanecerão submetidas ao disposto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea b, da Carta Magna.

É certo que a jurisprudência constitucional sobre o assunto passou por um período de vacilação, no início, quanto à definição dos limites em que a lei poderia disciplinar a troca de informações entre órgãos públicos. Mas o que se observa é uma tendência de sedimentação do entendimento mais ajustado e consentâneo com o verdadeiro interesse da sociedade – que é, certamente, o de dotar os organismos competentes para a concretização do mandamento legal de meios adequados ao cumprimento de sua função. O interesse da sociedade não é, certamente, proteger o sonegador e o inadimplente, que costumeiramente se valem de interpretações espertas dos limites do sigilo constitucional, para fugirem ao seu dever de contribuintes e de cidadãos, com o cumprimento de suas obrigações fiscais.

Promovem-se, ainda, alterações na lei do procedimento cautelar fiscal – a Lei nº 8.397, de 1992 – com o fito de adaptá-la ao novo regime executivo que se pretende implantar.

O art. 49 da proposta, finalmente, procura regular o período de transição entre o regime legal ora em vigor e o que se pretende instituir. É certo que as normas processuais têm, em geral, eficácia imediata, no que respeita aos processos em andamento. Esse princípio não pode ser adotado, no entanto, para a alteração que ora se propõe, como parece evidente. Optou-se, nessa ordem de idéias, por manter o processamento das ações em que o devedor já tiver sido regularmente citado sob a égide da legislação anterior, até a decisão definitiva em cada caso concreto.

Certo, portanto, de que a aprovação da presente proposta há de contribuir para dar maior agilidade ao recebimento dos créditos da Fazenda Pública, e também para desonerar o Poder Judiciário de uma atividade de caráter meramente administrativo, que hoje a lei lhe comete, em prejuízo da racionalidade do sistema e do bom andamento de seus trabalhos, conclamo os ilustres Parlamentares desta Casa a emprestarem o apoio indispensável à sua aprovação.

Sala das Sessões, em 12 de novembro de 2007.

Deputado REGIS DE OLIVEIRA

(grifos nossos)

Conclusão:

De acordo com Relatório Justiça em Números do CNJ, os processos de execução de título extrajudicial fiscal são os grandes responsáveis pela morosidade dos processos de execução na Justiça Estadual, tendo em vista que representam aproximadamente 79% dos casos pendentes de execução e apresentam taxa de congestionamento de 91%, ou seja, de cada 100 processos de execução de título

extrajudicial fiscal que tramitaram no ano de 2014, apenas 9 foram baixados. Na Justiça Federal, representam quase 84% do total dos casos pendentes de execução e também apresentam taxa de congestionamento de 91%.

Caso fossem desconsiderados estes processos, a taxa de congestionamento Justiça Federal cairia de 70,5% para 61,2%, e da Justiça Estadual, de 74,2% para 65,5%, no ano de 2014. O estudo da AMB, “O uso da Justiça e o Litígio no Brasil”, reforça o diagnóstico do Relatório do CNJ, ao apontar a concentração de processos envolvendo instituições do poder público, responsáveis pela execução de título extrajudicial fiscal que congestionam a fase de execução nas Justiças Estadual e Federal.

O diagnóstico apresentado deve ser utilizado como referência para orientar a formulação de políticas judiciárias para resolver este gargalo da execução.

Para tanto, é sugerido pela AMB a criação de Centros de Inteligência e Monitoramento de Demandas de Massas no Poder Judiciário, instalados nos tribunais de todo o país e coordenados pelo CNJ, com atribuição de acompanhar e monitorar o ingresso de ações judiciais, por meio de um banco de dados, com vistas a prevenir e propor soluções à litigiosidade excessiva.

Propõe-se ainda - para enfrentamento deste excesso de litigiosidade - que sejam envidados todos os esforços pelas entidades de classe da magistratura e pelas lideranças do Poder Judiciário, para que seja aprovado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2412/2007, de autoria do então deputado Regis de Oliveira, que dispõe sobre a execução administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências.