

GT - DIREITO TRIBUTÁRIO E MANUTENÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA  
Modalidade da apresentação: Comunicação oral

## **A INEFICIÊNCIA DAS AÇÕES DE EXECUÇÃO FISCAL TRIBUTÁRIAS E A REVOLUÇÃO DA PENHORA *ONLINE*.**

Hudson Alexandre Araújo Peres

### **RESUMO**

As ações de execução fiscal tributárias são conhecidas por durarem anos para serem finalizadas, abarrotando o judiciário e sendo despendida uma força de trabalho imensa para poder mover este braço do judiciário. Assim, as ações de caráter tributárias, ficaram conhecidas em razão de sua morosidade, muitos advogados tem receio de atuar nesta área em razão desta lentidão. Por outro lado há a busca por novas tecnologias que visam melhorar este quadro de morosidade, tal qual a penhora online, que agiliza a busca pela restituição dos tributos pleiteados pelo poder público. Assim, temos novas possibilidades, seja a penhora de bens, tais quais carros e motos, ou mesmo, a priori, de valores depositados em contas bancárias. Em função deste novo procedimento, houve uma nova visão acerca das ações de execução tributárias, havendo então o início da quebra desta cortina de lentidão que permeio tais feitos. Diante disto, podemos dizer que a penhora online revolucionou para todos os lados, seja para os advogados ou para as varas.

**Palavras-chave:** execução fiscal. Penhora online.

### **1 INTRODUÇÃO**

---

O presente artigo visa analisar a execução fiscal utilizada pelo Estado como forma de cobrança judicial para angariar os débitos tributários de seus cidadãos.

Ademais, busca-se demonstrar a ineficiência do processo executivo fiscal para a efetiva cobrança dos créditos tributários e a revolução trazida pelo processo de penhora eletrônica, que trouxe uma maior agilidade na busca pela adimplência tributária, diminuindo o déficit fiscal.

Trata-se de um relevante tema de grande repercussão prática, uma vez que são muito recorrentes as reclamações da morosidade do Poder Judiciário, de forma que é necessária uma análise dos pontos deficitários da execução fiscal tributária, e que possa haver uma reflexão para melhorar tais pontos.

Ato contínuo há de ser abordada a revolução e agilidade que a penhora online trouxe aos processos parados por falta de disponibilidade de informações necessárias para realizar a penhora dos bens dos devedores.

Dessa forma, primeiramente, abordar-se-á as principais e características e aspectos da execução fiscal. Após, uma análise quanto à morosidade do processo de execução, bem como as benesses trazidas pela implementação da penhora online.

## **2 A FORMAÇÃO DA DÍVIDA TRIBUTÁRIA**

---

Para que se cobre um tributo é preciso que primeiro a pessoa tenha realizado o fato gerador.

Realizar o fato gerador significa incorrer no comportamento descrito na norma tributária, como tornar-se proprietário de um veículo, de um imóvel. Uma vez tendo sido realizado, surge a obrigação tributária que é o vínculo jurídico que une o sujeito passivo, contribuinte, ao sujeito ativo, União, Estados, DF ou Municípios. Contudo, a Fazenda Pública não pode compelir o sujeito a adimplir a obrigação, isto porque é a obrigação só se torna exigível após a constituição do crédito tributário, que ocorre com o lançamento, conforme versa o artigo 142 do Código Tributário Nacional:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Tem-se então que somente após o lançamento a obrigação se torna exigível, ou seja, somente após ter-se o crédito tributário é que a Fazenda Pública poderá cobrar o tributo devido.

A cobrança ocorre de duas formas, a saber: via notificação, que é a cobrança administrativa, como ocorre com o IPTU, em que o cidadão recebe o carnê em sua casa, e judicialmente, por meio da Execução Fiscal.

### **2.1 EXECUÇÃO FISCAL TRIBUTÁRIA**

O Estado brasileiro, graças ao tamanho de suas dimensões geográficas e de sua máquina administrativa, necessita de enorme quantidade de recursos para sua manutenção, sobretudo porque a própria Constituição Federal de 1988 atribuiu ao

Estado várias e importantes obrigações para com a sociedade e com o cidadão, a fim de que as necessidades públicas sejam atendidas.

O ponto de partida para a compreensão da execução fiscal é exatamente o dever de atendimento das necessidades públicas por parte do Estado. Esse dever decorre da Constituição Federal, que, como visto, impôs a participação do Estado nas mais diversas áreas e setores da sociedade. O atendimento às necessidades públicas encontra forte ressonância na atual Carta Magna. Com efeito, "com o agigantamento do Estado e sua intervenção em quase todas as atividades humanas, cresce a importância do estudo das necessidades públicas".

Segundo MACHADO, "denomina-se execução fiscal a ação de que dispõe a Fazenda Pública para a cobrança de seus créditos, sejam tributários ou não, desde que inscritos como Dívida Ativa". O professor em poucas linhas ensina qual o objetivo principal da execução fiscal: "O objeto da execução fiscal, assim, não é a constituição nem a declaração do direito, mas a efetivação deste, que se presume, por força de lei, líquido e certo". Portanto, podemos entender que a Execução Fiscal é o procedimento pelo qual a União, os Estados, Municípios e suas autarquias têm a sua disposição para cobrar judicialmente seus devedores.

Os entes públicos, através do Poder Judiciário, buscam, junto ao patrimônio do executado, bens suficientes para o pagamento do crédito que está sendo cobrado por meio da execução fiscal.

O processo de execução se baseia na existência de um título executivo extrajudicial, denominado de Certidão de Dívida Ativa (CDA). Esta certidão é o título que instrui a petição inicial da execução fiscal, sendo certo que, antes mesmo de sua emissão, o devedor já está em mora com relação a uma dívida tributária e servirá de fundamento para a cobrança da dívida nela representada, pois tal título goza de presunção de certeza e liquidez.

A lei nº 6.830/80, conhecida como Lei de Execução Fiscal, foi criada para estabelecer um procedimento padronizado para ações de execução de valores devidos ao Estado. Isso é válido para todas as esferas de governo, sejam tributos (impostos, taxas) ou não tributos (multas, rompimento de contratos).

Essa lei estipula os termos sob os quais um bem pode ser tomado de um contribuinte. Também estabelece a ordem que a penhora vai obedecer ao ir atrás de uma posse do devedor.

### **3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA JURISDICIONAL E A INEFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO FISCAL TRIBUTÁRIA**

---

A Emenda Constitucional nº 19/1998, alterando a redação original do caput do art.37 da Carta Magna, introduziu expressamente o princípio da eficiência como aplicável a Administração Pública.

O conteúdo semântico do princípio da eficiência, descrito no artigo 8º do CPC, não é o mesmo do indicado no artigo 37 da Constituição Federal que se traduz na exigência que "a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento". São convergentes, mas não coincidentes. A eficiência imposta no artigo 37 da CF impõe uma roupagem à função administrativa atingindo mais fortemente o serviço público de justiça.

Ao ler o texto constitucional, costuma-se imputar o princípio da eficiência apenas às atividades do Poder Executivo sem se observar que tal princípio aplica-se a qualquer dos poderes do Estado desde que estejam a exercer função administrativa. Durante muito tempo se pensou que atividade administrativa exercida atipicamente pelo Poder Judiciário era, por exemplo, realização de concursos públicos, gestão de pessoas, licitações, entre outros. Isso precisa ser amadurecido.

Destarte, o princípio da eficiência influi no papel exercido pelo Poder Judiciário, tanto na dimensão relativa à Administração Judiciária, como na gestão de um determinado processo. Na primeira dimensão significa que o Poder Judiciário, como todos os demais Poderes, deve prestar um serviço público de qualidade, dentro de um tempo razoável, o que exige instalações adequadas, magistrados e servidores em número suficiente, entre outros. Já no aspecto relacionado à gestão do processo, significa que a condução processual deve ser eficiente, levando em conta a necessidade da economia processual, evitando-se assim atos desnecessários à satisfação do direito posto em juízo (DIDIER JR, 2015, p.99-102).

Ademais, o conteúdo do princípio da eficiência é amplo, podendo-se entendê-lo como:

"[...] aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum." (MORAES, 2003)

Ainda Segundo Alexandre de Moraes:

"O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade."

Ocorre que apesar da exigência do princípio da eficiência, a verdade é que a cobrança do crédito público, através do ajuizamento de execuções fiscais, não segue fielmente a exigência constitucional, uma vez que produz resultados claramente abaixo do desejado.

A Lei 6830/80, foi pensada para um clássico esquema de execução, em que o devedor seria uma pessoa física ou jurídica com patrimônio suficiente para adimplir a obrigação tributária. Ocorre, todavia, que, hodiernamente, as possibilidades de planejamento tributário oferecidas mudaram tal cenário, de modo que somente com alterações no CTN e na legislação ordinária material e processual poderão corrigir essas distorções existentes no ordenamento brasileiro (GOMES, 2009).

No diagnóstico elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, ao apontar os processos de execução fiscal como um dos grandes problemas para a administração do Poder Judiciário, verifica-se que os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 74% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Os processos desta classe apresentam alta taxa de congestionamento, 92%, ou seja, de cada 100 processos

de execução Fiscal que tramitaram no ano de 2017, apenas 8 foram baixados. A maior taxa de congestionamento do relatório anual da Justiça em números, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 9 pontos percentuais, passando de 72% para 63% em 2017.

A série histórica dos processos de execução fiscal, mostra crescimento gradativo na quantidade de casos pendentes, ano a ano, desde 2009. Os casos novos, após decréscimo em 2015, subiram em 2016 e 2017, em 12,9% e 7,4%, respectivamente. O tempo de giro do acervo desses processos é de 11 anos, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seriam necessários 11 anos para liquidar o acervo existente.

Apesar da tentativa dos legisladores de tornar possível uma execução mais eficiente dos créditos tributários, o que se observa, na verdade, é justamente o contrário. A execução fiscal abarrotava o Poder Judiciário de processos, tornando-se um dos grandes responsáveis de sua pública e notória morosidade. Na prática, essa execução fiscal leva em média 14 anos para encerrar, enquanto que o processo administrativo tributário constituído pelo lançamento, leva em média 4 anos para encerrar.

A enorme quantidade de tributos gera complexidade no sistema, pois cada exação possui características próprias, obrigações (principal e acessória) e legislação específica, exigindo esforço demasiado do contribuinte para cumprir todos os encargos correlatos. Assim, a observância do princípio da eficiência e a adoção de posturas de governança fiscal e tributária certamente contribuiriam para a redução destes tributos. Para muitos setores da sociedade civil, o ideal seria a criação do imposto de valor agregado, implicando assim no término da incidência múltipla de tributos sobre uma mesma operação, conhecido por efeito cascata.

Outro fator que contribui para a complexidade do sistema tributário é o excesso de leis. Além das leis que instituem e regulamentam os tributos, há também aquelas que fixam as obrigações acessórias, tais como preenchimento de livros,

guias, formulários, declarações, etc. Há 27 legislações diferentes no país, correspondente a cada um dos Estados e ao Distrito Federal.

Esse excesso legislativo é um dos causadores da morosidade jurídica, porquanto o contribuinte fica travado no cumprimento do seu processo em face da necessidade de adequação às diversas leis vigentes e até incompatíveis entre si.

A celeridade da execução fiscal depende também da eficiência das Procuradorias Fiscais das três esferas políticas que não estão aparelhadas para o cumprimento do dever elementar de o exequente localizar o devedor-executado e os seus bens. Sem isso, o processo de execução fiscal ficará paralisado por 10, 12 ou 15 anos como vem acontecendo, comprometendo o andamento regular das execuções viáveis.

A eficiência é o grande problema do Poder Judiciário. Embora se precise de outras tantas melhorias no exercício da função jurisdicional do Estado, a ineficiência é a mácula mais notória.

É desnecessário dizer que o Estado brasileiro e a administração fiscal e tributária precisam de uma modernização. Dois fatores, basicamente, podem ser citados como principais motivos a ensejar essa mudança. O primeiro é de ordem fática, decorrente da comprovada ineficiência estatal, da complexidade fiscal e tributária e da excessiva carga burocrática. O segundo fator é de cunho jurídico e deriva da nova concepção trazida com o pós-positivismo e o novo direito constitucional, que preconizam uma nova hermenêutica tributária e a aplicação dos princípios constitucionais tributários, expressos ou implícitos, para a resolução dos problemas sociais e econômicos.

O Conselho Nacional de Justiça tem emprestado significativa contribuição para o aumento da eficiência do Poder Judiciário, mas lhe é impossível carregar promover sozinho a mudança de paradigma.

A Resolução 261/2018, que cria a Política de Solução Digital da Dívida Ativa e tem como objetivo ajudar a União e os cidadãos a entrarem em acordo, incentivando a redução dos litígios fiscais, é uma das formas que o CNJ encontrou para busca agilidade no trâmite para reaver os tributos inadimplidos.



## **4 A REVOLUÇÃO DA PENHORA *ONLINE***

---

Para o ilustre doutrinador Marinoni, “a penhora é o procedimento de segregação dos bens que efetivamente se sujeitarão à execução, no qual responderá pelo débito do executado para com o exeqüente”. Arnaldo Marmitt a define como o “ato pelo qual são apreendidos bens do executado, para a satisfação do seu débito”. A Lei Complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005, introduziu, no sistema jurídico, nova norma denominada penhora on-line, prevista, expressamente, no art. 185-A do Código Tributário Nacional.

Esta nova previsão trouxe diversas questões ao cenário tributário brasileiro, visto que outorgou ao Juiz da execução fiscal o dever de determinar a imediata indisponibilidade de bens e direitos do executado que não oferecer bens à penhora dentro do prazo legal, ou na hipótese de não serem encontrados outros bens suficientes à garantia do processo executivo, tudo isso mediante a comunicação eletrônica aos órgãos competentes, em especial aqueles do sistema bancário e do mercado de capitais.

### **4.1 A CRIAÇÃO DO BACENJUD**

O sistema de informação eletrônica foi desenvolvido, em 2000, pelo Banco Central e permitia ao juiz solicitar informações sobre movimentação dos clientes das instituições financeiras, bem como determinar o bloqueio de contas-correntes ou qualquer conta investimento. Este procedimento, denominado BacenJud, foi firmado com base na Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999, que permitiu a utilização da Internet para a realização de atos processuais.

Com vistas a aprimorar e fortalecer o sistema, a implementação da Penhora Online ocorreu em duas versões. A versão BacenJud 1.0, surgiu em 2001 por meio do Comunicado Bacen nº 8.422, permitia que a requisição do magistrado fosse encaminhada diretamente para os bancos, os quais cumpriam a ordem e retornavam informações ao mesmo. Ou seja, o sistema apenas permitia que um ofício, que antes era encaminhado em papel, fosse enviado eletronicamente, através da Internet,



racionalizando os serviços e conferindo mais agilidade no cumprimento de ordens judiciais.

Em 2005, adveio uma nova atualização, o BacenJud 2.0, versão esta que foi desenvolvida em duas fases, visando aperfeiçoar o instituto da Penhora Online, dando-lhe maior rapidez e presteza. Sendo que a maior inovação foi quanto às respostas das instituições financeiras, as quais antes eram encaminhadas em papel, via correio, o que demorava cerca de 30 dias para serem apresentadas aos autos, atualmente, enviadas eletronicamente, são disponibilizadas ao juízo em 48 horas após a emissão da ordem.

A criação de um novo BacenJud fez-se necessária, face à implementação de novas funcionalidades ao sistema, com o intuito do Banco Central atender com maior presteza e tempestividade às solicitações do Poder Judiciário, além de aperfeiçoar o instrumento de colaboração entre este Órgão e o Poder Judiciário.

#### 4.2 VALIDADE JURÍDICA DA PENHORA *ONLINE*

Após discussão acerca da validade de referido convênio, a penhora on-line foi institucionalizada, de forma expressa, através do disposto no art. 185-A do Código Tributário Nacional, acrescentado pela Lei Complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005, cuja aplicação restringiu-se às execuções fiscais, eis que trata somente de devedor tributário.

O art. 185-A do CTN exige como requisito o esgotamento das tentativas de localização dos bens do executado, haja vista que tal medida só pode ser decretada nos casos em que o devedor, após devidamente citado, não tenha quitado o débito, nem oferecido bens à penhora no prazo legal, bem como não forem encontrados bens penhoráveis (PEREIRA, 2005).

Neste sentido:

A denominada penhora on-line que atinja depósitos em contas correntes e ativos financeiros em geral deve ser limitada em quantidade que não inviabilize a atividade do devedor executado, competindo ao juiz da execução, diante de prova segura, fixar os limites da penhora de dinheiro em espécie, depositado ou investido em instituições financeiras. (CHIMENTI, 2008)

A penhora on-line divide-se em duas etapas: emissão da ordem de rastreamento e bloqueio de ativos financeiros, pelo juiz, através de meio eletrônico e a efetiva constrição judicial sobre os mesmos.

No ato de requisitar informações sobre a disponibilidade de saldo, o juiz já requisita a indisponibilidade do montante que, em seguida, será objeto de penhora. O Banco Central efetua o bloqueio e comunica o juiz requisitante o valor indisponibilizado, especificando o Banco onde o numerário ficou constricto. Destaque-se que, somente, após a intimação do executado acerca do gravame, que é o depósito judicial, é que começa a fluir o prazo de sua defesa, ou seja, oposição de embargos à execução.

Em caso de verificar que a penhora atingiu conta onde estão depositados valores de natureza impenhorável ou quantias além do valor da dívida, o Juiz pode ainda ordenar o desbloqueio, evitando prejuízos e sendo tal ato de forma quase instantânea, repetindo o princípio da eficiência jurisdicional.

Com a utilização da ferramenta de penhora *online*, o BacenJud, respeita-se o Princípio da Maior Utilidade da Execução para o credor, possibilitando que se efetive por meios céleres e não por procedimentos ultrapassados e ineficientes à solução do crédito exequendo. Por este motivo, há uma preferência pela penhora de dinheiro ou ativos financeiros, procedimento idôneo e suficiente para alcançar o resultado pretendido com o processo de execução.

A penhora Online e o sistema BacenJud não são e nem podem ser considerados inconsistentes, porquanto o referido sistema não criou nenhuma norma de cunho processual abstrato e genérico, mas apenas ofereceu um instrumento mais célere e eficaz para a realização do procedimento da constrição judicial.

Na prática, o sistema do BacenJud vem demonstrado agilidade e consecução dos bens da execução, uma vez que permite aos juízes terem acesso à existência de movimentações bancárias dos executados. Desta forma, viabiliza a constrição de bem do devedor e possibilita a efetividade da tutela executiva.

---

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se o processo não concretiza a Justiça, descumpre sua função de aplicação da lei. E é a cidadania que resta diminuída, com a sociedade e o Estado acabando prejudicados. “Numa palavra: onde houver injustiça fiscal, lá estarão os comportamentos de resistência aos impostos, o que significa dizer que não há eficiência injusta que seja eficiente, já que só a justiça é eficiente” (PAULA, 2009).

O processo de execução fiscal é moroso e ainda ineficiente, contudo ações do Conselho Nacional de Justiça buscam reverter tal quadro, com a implementação de novas tecnologias, dentre elas a possibilidade da penhora *online*, possibilitando novos horizontes à execução fiscal tributária, há uma constante busca por um processo digno e agil, respeitando os princípios constitucionais que regem o devido processo legal.

---

## REFERÊNCIAS

CHIMENTI, Ricardo Cunha Chimenti e Outros. **Lei de Execução Fiscal**: Comentada e Anotada. 5ª. ed., São Paulo: RT, 2008.

DIÁRIO DO CNJ. . Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/cnj-aprova-resolucao-estabelece-solucao.pdf>> acessado em 26/11/18

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17ª Edição, ampliada. Salvador: Ed. Juspodivm, 2015.

GOMES, Marcus Lívio. **Perspectivas para a execução fiscal no Brasil**: execução fiscal judicial x execução fiscal administrativa – qual o melhor caminho? Revista CEJ/Conselho da Justiça Federal - Centro de Estudos Judiciários. Ano XIII. n.45. Brasília: Conselho da Justiça Federal, abr./jun. 2009, p.86-101.

JUSTIÇA EM NÚMEROS. . Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>> Acessado em 26/11/2018

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil**: Execução. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 256;

MARMITT, Arnaldo. **A penhora**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Aide, 1992. p.188;

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo : Atlas, 2003, p. 317.



MACHADO, Hugo de Brito. **Processo Judicial Tributário**. In: Curso de Direito Tributário. São Paulo: Editora Malheiros. Capítulo 11. Material da 4ª aula da Disciplina Direito Processual Tributário, ministrada no Curso de Especialização Telepresencial e Virtual de Direito Tributário - UNISUL - REDE LFG.

PAULA, Marcos Aurélio Borges de. **Por um direito tributário justo, seguro e eficiente**. Revista brasileira de direito tributário e finanças públicas. Porto Alegre: Magister; São Paulo: Centro de Extensão Universitária, Ano 3, n.12, p.30-51, jan./fev. 2009.

PEREIRA, Rafael Coelho da Cunha. **A Penhora On-line**: Apontamentos Preliminares Acerca do Novel art. 185-A do Código Tributário Nacional. Em: Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo, nº. 120, Janeiro, 2005.