MEDIDAS ALTERNATIVAS DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA:
Formas de Desjudicialização da Execução Fiscal.

Rafael Alves de Oliveira[1]

RESUMO:

A presente investigação procura entender, em linhas gerais, como a crise vivenciada pelo Brasil tem atingido o âmbito dos processos que envolvam as execuções fiscais, que são um dos de maiores importâncias para o Estado Democrático brasileiro, visto ser uma grande fonte de receita para implantação e manutenção de direitos e garantias fundamentais do período pós-democrático. Neste sentido, busca analisar como as medidas alternativas de cobrança da dívida ativa podem servir como válvula de escape de tal crise em um momento chave para a economia do Estado brasileiro, estudando como cada uma vem sendo aplicada no Brasil e quais suas características, bem como quais suas perspectivas de aplicação dentro do cenário de crise vivenciado.

PALAVRAS-CHAVE: EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA ATIVA. CRISE. DESJUDICIALIZAÇÃO. DIREITOS FUNDAMENTAIS.

ABSTRACT:

The present investigation seeks to understand, in general terms, how the crisis experienced by Brazil has reached the scope of the processes involving tax executions, which are one of the most important for the Brazilian Democratic State, since it is a great source of revenue for implementation and maintaining fundamental rights and guarantees on the post-democratic period. In this sense, this research seeks to analyze how alternative measures to collect active debt can serve as an escape valve from such in the crisis, at an important moment for the economy of the Brazilian State, studying how each one has been applied in Brazil and what are its characteristics, as well as what are their prospects for application within the crisis scenario experienced.

KEY WORDS: TAX ENFORCEMENT. ACTIVE DEBT. CRISIS. JUDICIALIZATION. FUNDAMENTAL RIGHTS.

---

[1] Procurador-Geral do Município de Nova Iguaçu. Mestrando em Ciências Jurídicas Forenses na Universidade Portucalense (UPT) – Porto, Portugal.

INTRODUÇÃO

O objeto da presente investigação é matéria de questão urgente em âmbito social, econômico, jurídico e político, visto que os tributos, que são os agentes formadores da dívida ativa, elemento formador da execução fiscal, são um dos grandes financiadores da manutenção de direitos e garantias fundamentais em estados que optaram por, após o período da segunda guerra mundia, adotar o Estado Democrático de Direito, como foi o caso do Brasil, ainda que de forma tardia, em 1988, após longo período ditatorial.

A execução fiscal no Brasil é tratada na Lei 6.830 de 1980, ou seja, legislação que foi formulada sob outro paradigma jurídico, outros princípios e costumes, inclusive anteriomente à Constituição da República Federativa de 1988. Não obstante, o Código Tributário Nacional, ainda em vigor, foi promulgado no ano de 1966, legislações que hoje se encontram obsoletas e, apesar das constantes reformas legislativas, suas bases principiológicas dificultam maiores respostas para a crise vivenciada no âmbito das execuções fiscais.

O Brasil, assim como os outros países da América do Sul, sofreu e ainda sofre, com a problemática de finaciamento dos direitos fundamentais, bastante precários e sempre violados no continente.

Neste sentido, os recursos que são oriundos das execuções fiscais no estado brasileiro seriam destinados para tais finalidades, isto é, de grande urgência e necessidade no estado capitalista neoliberal vivenciado no século XXI, de clara desigualdade e pobreza, trazendo as medidas alternativas às execuções fiscais como medidas urgentes de captção de tais recursos para o Estado, sem que sejam violados outros direitos.

O objetivo geral do trabalho consiste em discutir se as medidas alternativas utilizadas atualmente na cobrança de dívida ativa podem funcionar como formas de superação da crise que se vive no âmbito da execução fiscal no Brasil, possuindo o seguinte questionamento de partida: as medidas alternativas de cobrança da dívida ativa podem funcionar como formas de mitigação da crise de execução fiscal atualmente vivida no Brasil?

Incubido na missão de responder tal questionamento, recorreu-se ao uso do método hipotético dedutivo, em que, no primeiro capítulo, a partir do objetivo específico de analisar o panorama atual da crise de execução fiscal no Brasil, procedeu-se à utilização de consulta à doutrina referente ao assuno, para estabelecer como este tem sido encarado atualmente.

No segundo capítulo, motivado pelo objetivo específico de analisar as medidas de desjudicialização da dívida ativa utilizadas no Brasil atualmente, realizou-se breve análise de cada uma das medidas em espécie, assim como de suas características intrínsecas, de acordo com a profundidade de sua utilização no país e sua relevância.

No terceiro capítulo, a partir do objetivo específico de analisar se as medidas servem como forma de superação da crise que se vive no âmbito da execução fiscal no Brasil, procedeu-se à comparação do exposto nos capítulos anteriores e formulação de perspectivas para a execução fiscal extrajudicial no Brasil nos próximos anos e a crise em si.

A crise vivida pelo Estado brasileiro demanda que novas alternativas sejam construídas para que se dê maior efetivação à Carta Constitucional de 1998 – denominada de Constituição Cidadã –, visto que é visível, no Brasil, como a inefetividade abala as estruturas dos demais seguimentos jurídicos, econômicos e sociais. Um destes seguimentos diz respeito ao direito tributário fiscal, ainda refém de um Código do ano de 1966, objeto de vários retalhos ao longo de quase sessenta anos.

1. **A Crise de (in)Execução Fiscal no Brasil**: apontamentos sobre os pontos críticos no ordenamento jurídico brasileiro.

A questão da dívida ativa possui lugar de discussão primordial em um país como o Brasil, visto que decidiu por adotar na Constituição da República Federativa de 1988, o Estado Democrático de Direito, construído nos pilares de uma sociedade que garanta o desenvolvimento nacional, buscando erradicar a pobreza e reduzindo as desigualdades sociais, conforme a redação dos artigos 1º e 3º, I, II e III[2].

Implementar o Estado Democrático de Direito que, como bem se sabe, herda todas as características do Estado de Bem-Estar Social, adicionando-se a questão política-democrática, demanda com que o Estado tenha recursos públicos para executar suas necessidades, ou seja, cumprir com os seus objetivos e deveres.

É de conhecimento notório que a manutenção da grande parte dos direitos e das garantias fundamentais atualmente presentes na Constituição Cidadã de 1988 não demandam mera abstenção por parte do Estado, fazendo com que estes tenham certos custos, como acontece com os direitos fundamentais conhecidos como de segunda geração, responsáveis por garantir saúde, educação, seguridade social e etc.

Neste sentido, o Estado cobra de seus jurisdicionados os tributos para que tais gastos com direitos e garantias fundamentais possam ser sustentados de maneira efetiva. Quando tais tributos não são pagos de forma espontânea pelo jurisdicionado, o Estado se vê forçado a realizar cobrança compulsiva da quantia, vindo, então, a Fazenda Pública a inscrever a dívida tributária do jurisdicionado como dívida ativa, formando a Certidão de Dívida Ativa (CDA), documento hábil a iniciar a Execução Fiscal, conforme as regras do Código de Processo Civil brasileiro, em que não há execução sem qualquer título executivo (BUENO, 2015).

A Certidão de Dívida Ativa (CDA) da Fazenda Pública da União Federal, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, conforme o artigo 784, inciso XI

[2] Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].
Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - Garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. BRASIL, 1988.

do Código de Processo Civil de 2015, é um título executivo extrajudicial, com procedimento regulado pela Lei de Execução Fiscal (LEF) – Lei nº. 6.830 de 1980 –, sendo o CPC subsidiário à tal Lei, conforme o artigo 1º da LEF.

O processo de execução fiscal no Brasil sempre enfrentou diversos problemas, de das mais diversas naturezas possíveis. Uma das que podem ser apontadas, pode ser, principalmente, o descompasso existente entre a LEF e o CPC, que possuem anos de diferença – a LEF é de 1980, enquanto que o CPC é de 2015 –, o que acarreta numa grande divergência entre bases principiológicas de concepção entre ambas legislações.

Cássio Benvenutti de Castro aponta que havia certo isolamento entre as fontes normativas já entre antigo CPC de 1973 e a LEF de 1980 (CASTRO, 2015), e a reforma para o CPC de 2015, que evidenciou ainda mais a valorização do princípio da efetividade nas relações jurídicas capitalistas do século XXI,

distancia cada vez mais da LEF de 1973, assim como o ideário jurídico daquele tempo, bastante baseado no ideal de segurança jurídica.

Esse descompasso entre as fontes principológicas da LEF e do CPC pode ser apontado como um dos fundamentos de base iniciais para aprofundamento do estudo da crise da execução fiscal no Brasil, uma vez que, em tese, o CPC complementaria os pontos lacunosos da LEF.

De plano, esta falta de alinhamento entre as legislações (não somente da LEF e o CPC, mas também eventuais descaminhos entre a LEF e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, embora a Lei tenha sido recepcionada), é uma das principais responsáveis por outro fator da crise de execução fiscal no Brasil: a morosidade de tramitação das ações no judiciário brasileiro.

Conforme dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça de 2020, é na execução fiscal que está o maior congestionamento do poder judiciário nacional, atingindo 86,9% de taxa de congestionamento, a maior de todos os tipos de processo em curso no país (BRASIL, 2020).

Além disso, o mesmo relatório evidencia que os processos de execução fiscal representam, de forma aproximada, cerca de 39% dos casos pendentes no poder judiciário ao redor do território nacional, e calculado com a taxa de congestionamento aproximada para 87%, tem-se que de cada cem processos de execução fiscal em trâmite no Brasil, apenas treze foram baixados (BRASIL, 2020).

Entre os motivos para tal morosidade, a academia tem destacado alguns, que possuem diversas naturezas: deficiência do cadastro de contribuintes dos Entes, inexistência ou esvaziamento patrimonial dos devedores, pouco efetivo de pessoal nas procuradorias da Fazenda Nacional com baixo quadro de procuradores e servidores, alta formalidade da LEF, restrições orçamentárias, alto custo de tramitação e diversos outros.

Não obstante, segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estima-se que o custo médio do Processo de Execução Fiscal Médio é de R$ 4.658,39. Se excluídos os custos com embargos e outros recursos, o valor é reduzido para R$ 4.368,00, apenas na Justiça Federal de Primeiro Grau (BRASIL, 2011).

O mesmo estudo considerou como fatores determinantes para tais conclusões e apontamentos que foram anteriormente levantados o baixo grau de cooperação entre os atores intervenientes no processamento da execução fiscal (poderes judiciário, legislativo e executivo, além da advocacia pública e privada), a organização e a gestão administrativa da Justiça Federal são ineficientes (principalmente no âmbito da execução fiscal), o jurisdicionado pouco aciona os mecanismos de defesa administrativos ou pré-processuais ou pouco conhece sobre eles, possuindo a preferência por efetuar o pagamento ou instrumentalizar a prescrição da dívida ativa (BRASIL, 2011).

Estes problemas não são exclusivos dos processos de natureza fiscal, tampouco se processam de forma mais grave neste âmbito, entretanto, no cenário brasileiro atual, são os pontos que destacam a morosidade dos processos de execução fiscal na máquina judiciária brasileira, afinal, a morosidade é uma característica peculiar do processo judicial do Brasil como um todo (BRASIL, 2011).

Desta forma, já na década passada iniciaram-se os debates no Brasil sobre formas alternativas para a cobrança da dívida ativa, já que a morosidade sempre foi presente neste tipo de ação, com soluções que possuem base nas sólidas e positivas experiências de países como Portugal, Romênia, Letônia, Lituânia, República Checa e Eslováquia.

Atualmente, apesar da falta de um maior aprofundamento na matéria, seja no âmbito legislativo, jurisprudencial ou acadêmico, utilizam-se no Brasil algumas

formas de cobrança alternativa da dívida ativa, que não por meio judicial, a serem analisadas e aprofundadas no capítulo seguinte.

2. **Desjudicialização da Dívida Ativa**: formas alternativas à cobrança judicial da dívida ativa existentes no Brasil.

Como forma de desafogar o poder judiciário lotado com as execuções fiscais, seja na Justiça Federa, nas Justiças Estaduais ou até nos Tribunais Superiores, e de tornar a execução das dívidas ativas efetivas, cada vez mais tem sido utilizada as medidas alternativas de cobranças das dívidas ativas.

Desjudicializar significa, segundo Daniela de Oliveira, significa:

> "a existência de um movimento de retirada do Judiciário, o qual está ligado a temas que são postos de um outro patamar de processualidade – especialmente a administrativa –, deixando de ser objeto de tratamento judicial" (OLIVEIRA, 2015).

A primeira forma de desjudicialização da dívida ativa e nos moldes das bases principiológicas do CPC de 2015, vem a partir da Lei nº. 13.140 de 26 de junho de 2015, que é a mediação extrajudicial, ocasião em que o artigo 32 da legislação traz a possibilidade que a União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (BRASIL, 2015).

Seriam câmaras administrativas para a resolução do conflito em que foi formado em torno da dívida ativa, para a solução sem que fosse aberto um processo judicial, sendo possível que as partes possam negociar o pagamento da dívida no local, por meio de composição (inciso I, art. 32), ou ainda, celebrar, quando possível, o termo de ajustamento de conduta (popularmente conhecido como TAC – inciso III, art. 32). O acordo produzido na câmara administrativa de arbitragem terá força de título executivo extrajudicial, em que, caso frustrado, poderá ser objeto de execução (JESUS, 2017).

A segunda forma existente no Brasil é a transação, presente no Código Tributário Nacional (CTN), no Art. 171, que seria a transação tributária, caracterizada por representar "acordo ou as concessões recíprocas que encerram um

litígio instalado, com reciprocidade de ônus e vantagens" (SABBAG, 2018), buscando a extinção do crédito tributário.

A transação tributária ainda não foi muito utilizada no Brasil, e nem muito aprofundada jurisprudencial ou academicamente, embora esteja presente no ordenamento jurídico desde 1966, ano em que foi sancionado o Código Tributário Nacional.

Outro método presente no ordenamento jurídico brasileiro e o mais utilizado é o protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa, regulamentado pela Lei no. 12.767 de 2012, que incluiu a certidão da dívida ativa no rol dos títulos que são passíveis de protesto no Brasil.

À época da inclusão, o Supremo Tribunal Federal foi instado a julgar por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 5.135) sobre a constitucionalidade da referida inclusão, decidindo por maioria que o protesto da certidão de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir desproporcionalmente quaisquer direitos fundamentais dos jurisdicionados, não sendo uma sanção política.

Como bem afirma Luiz Felipe Difini, "a utilização do protesto da Certidão da Dívida Ativa constitui possivelmente o meio de cobrança mais célere disponível no ordenamento" (DIFINI, 2018).

Segundo dados da Advocacia-Geral da União, apenas em 2012, quando foi permitido o protesto da Certidão da Dívida Ativa por meio de legislação, conforme citado acima, cerca de sete mil certidões foram enviadas para protesto, cerca de cinco mil foram protestadas, e duas mil e trezentas foram pagas, atingindo percentual superior a 31% de recuperação referente ao total de títulos que foram enviados para protesto. Isso significa dizer que 52% foram pagos do total enviado para protesto (DIFINI, 2018).

Difini ressalta, ainda, que a doutrina se posiciona favoravelmente ao protesto da Certidão da Dívida Ativa como o meio alternativo de cobrança às execuções fiscais, justamente por, de acordo com os dados estatísticos, estar demonstrado ser o "menos oneroso ao Erário, pois implica custos financeiros substancialmente menores (em comparação à execução fiscal), com alto grau de celeridade e eficiência" (DIFINI, 2018), sendo válido ressaltar, ainda, que há

grande desestímulo da judicialização concernente à matéria, acarretando numa grande redução do grau de litiogisidade.

Ou seja, pesam para uma ampla aplicação do protesto da Certidão da Dívida Ativa não somente os argumentos de que há legislação que permita sua devida utilização, ou jurisprudência e entendimento da Suprema Corte nacional corroborando tal entendimento, mas também a experiência fática que se vêm tendo no decorrer dos últimos anos, que deve ser cada vez mais encorajada e utilizada pelos órgãos do Poder Público.

Outro método passível de utilização no Brasil, entretanto, pouco utilizado, é a inscrição do jurisdicionado no cadastro de mal pagadores das instituições de restrição de crédito, popularmente conhecidas em território nacional como "SPC" e "SERASA", que são empresas de direito privado.

Embora não haja lei federal que permita tal ato do Poder Público, admite-se, segundo o Superior Tribunal de Justiça, por meio dos critérios de competência distribuídos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pelo Código Tributário Nacional a possibilidade de que os Estados venham a legislar sobre a permissibilidade de inscrição do jurisdicionado em tais instituições de restrição de crédito[3], permitindo que haja o cadastro.

Um método que tem a tendência de surgir e crescer nos próximos anos no Brasil é a cessão ou securitização da dívida ativa, que atualmente tramita no Congresso Nacional por meio dos Projetos de Lei PL 3337/2015, PLS 204/2016 e PLP 459/2017.

Este método alternativo de cobrança da dívida ativa consiste em:

> "um processo através do qual uma variedade de ativos financeiros ou não-financeiros (ativos base) são vendidos, no mercado, a investidores na forma de títulos. Desta forma, qualquer fluxo de caixa, seja atual ou futuro, que é gerado por ativos, pode ser securitizado" (CASTRO, 2018).

[3]AgRg no RMS 31551/GO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2010/0030120-4. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201000301204&dt_publicacao=24/08/2010. Acesso em: 15 de maio de 2021.

Isto é, são processos por meio dos quais as empresas emitem valores mobiliários no mercado de capitais para captação de recursos, em que seus passivos passam a ser constituídos por títulos emitidos no mercado, sendo assim, líquidos.

A securitização constitui método alternativo interessante para cobrança de dívida ativa, com experiência em países como Estados Unidos da América, Austrália e Nova Zelândia, que tiveram diversos resultados positivos (CASTRO, 2018).

Entretanto, além da securitização enfrentar o problema da morosidade de tramitação no Congresso Nacional, também possui escassez quanto a debate acadêmicos sobre a matéria, com limitada literatura sobre a matéria, talvez explicada pela demora na tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional.

Outro método alternativo de cobrança alternativa da dívida ativa que possui tendência de crescimento nos próximos anos é a execução fiscal administrativa, objeto do Projeto de Lei 4.257/2019 que altera a Lei das Execuções Fiscais, com a finalidade de possibilitar que o Poder Público e o jurisdicionado possam vir a discutir o débito constante da dívida ativa em âmbito administrativo, isto é, fora do âmbito judicial.

Como bem defende o Magistrado Humberto Gomes de Barros:

> "fazer da execução um processo jurisdicional não é, data vênia, atitude feliz. Não faz sentido demitir o administrador de sua competência expropriatória para que o juiz (também agente estatal) execute o ato administrativo. Por outro lado, a atividade judicial, naturalmente lenta e dispendiosa, deveria reserva-se para questões mais complexas. A jurisdicionalização da cobrança dos créditos estatais transforma a justiça brasileira em imenso depósito, onde os *processos de execução fiscal* acumulam-se, paralisados, sem qualquer solução" (BARROS, 2007).

O autor defende, assim, que a execução fiscal deveria ser 100% administrativa, sendo o Poder Judiciário provocado pelo jurisdicionado somente quando tivesse algum direito ou garantia fundamental violado pelo Estado no ato de execução do processo administrativo (BARROS, 2007).

Por fim, um dos métodos que mais vêm sendo utilizado para solução de conflitos ao redor do mundo nos últimos anos, a arbitragem constitui método amplamente estudado na academia recentemente, com ampla tendência de aplicação em todos os âmbitos do contencioso jurídico nos próximos anos.

No Brasil, atualmente, ainda há carência de legislação que permita o uso da arbitragem para a solução de controvérsias que envolvam os tributos. Há somente um Projeto de Lei (PL 4.257/2019 – o mesmo da execução fiscal administrativa), em que possibilita ao contribuinte optar pela via arbitral ao se defender da cobrança do débito que foi inscrito em dívida ativa.

Estes são os métodos alternativos de cobrança da dívida ativa principais em uso, em discussão e com boas perspectivas de uso no Brasil para o futuro, e que despertam reflexões sobre seu uso, a serem realizadas no capítulo seguinte.

3. **Como Superar a Crise de (in)Execução Fiscal no Brasil?** As medidas alternativas de cobrança da dívida ativa como forma de solução da crise.

Nos últimos anos o Brasil vem atravessando uma grave crise que possui ramificação por diversos âmbitos, isto é, repercute na economia, política, sociedade e no mundo jurídico.

No âmbito jurídico, é possível identificar os efeitos da crise em todos os setores e ramos do direito, principalmente no setor fiscal, conforme analisado no primeiro capítulo deste breve ensaio.

Entretanto, embora seja o setor com maiores efeitos e evidências da crise sentida em termos gerais, também é o que mais apresenta respostas para tal situação, e que inclusive já estão em curso, como ocorre com os protestos da Certidão da Dívida Ativa, que têm funcionado de forma efetiva se comparado com a Execução Fiscal, ou respostas que precisam apenas de maior rapidez na tramitação no processo legislativo para que venham a entrar em vigor e ajudem na recuperação por parte do Estado do crédito fiscal que possui perante o jurisdicionado.

A mediação extrajudicial em matéria fiscal ainda é bastante precária no Brasil, uma vez que a Lei nº. 13.140 de 26 de junho de 2015, no art. 32 limitou-se a facultar a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflito, transparecendo que o legislador não possui a devida preocupação ou não despende a atenção necessária sobre o assunto, embora o que cause a morosidade de tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional sejam as formulações de diversas comissões de análises e estudos sobre os objetos do que se discute nos projetos de lei que estejam em comento.

É inolvidável que o Código de Processo Civil de 2015 contribuiu significativamente em torno do favorecimento das medidas negociais em detrimento do processo em si, com disposições que encorajam que o próprio magistrado, em diversas fases processuais, proponha às partes que venham a transacionar sobre a matéria em litígio, tendo em vista a urgência de debate em torno da morosidade e congestionamento do Poder Judiciário brasileiro.

Já não são mais efetivos os esforços em reforçar que o Poder Público venha a empreender garantias para que as execuções fiscais venham a correr de forma mais célere em âmbito judicial, visto que, diariamente, milhares de ações em todo o território nacional são protocoladas.

Não obstante, o Poder Público necessitaria despender mais recursos públicos para realizar concursos públicos para a contratação de servidores com a finalidade de tornar mais célere o andamento dos processos já em curso e os que viriam a entrar.

Por este motivo, faz-se prudente que o Estado venha a encorajar os seus entes a utilizar e implementar as medidas alternativas para a cobrança da dívida ativa, não somente pela importância dos valores "congelados" em tais processos paralisados nas varas judiciais ao redor do país, mas também para poupar o gasto de recursos que seriam maiores que com as medidas aqui explanadas.

Não se sabe muito também o motivo da transação tributária não ser tão utilizada, apesar de ser mecanismo presente no Código Tributário Nacional desde quando foi promulgado, em 1966, embora constitua meio interessante de solução do conflito, em que ambas as partes cederiam algo em prol do acordo, desafogando o Poder Judiciário.

Entretanto, importante ressaltar que no dia 14 de abril de 2020 o Presidente da República sancionou a Lei n. 13.988, conhecida como Medida Provisória do Contribuinte Legal, trazendo hipóteses mais abrangentes de transação tributária para o Art. 171 do CTN, com regras mais flexíveis para transações como descontos e maiores prazos para pagamentos dos débitos, assim como penalidades por rescisão da transação (BRASIL, 2020).

Neste sentido, é de grande importância que se realize o acompanhamento da evolução da transação tributária nos próximos anos, pois constitui um dos meios

alternativos de execução da dívida ativa com grande potencial de utilização e recuperação de recursos por parte do Poder Público.

Como foi ressaltado, o protesto da Certidão da Dívida Ativa é o meio alternativo à execução fiscal mais utilizado e o mais eficiente no Brasil, com alto índice de recursos recuperados por parte do Poder Público, além de ser o menos oneroso.

A questão é tão urgente e necessária, além de ter demonstrado bons resultados, que alguns órgãos de representação jurídica (procuradorias municipais, estaduais e federais) têm celebrado com entidades e institutos de protesto de títulos acordos e convênios para protestos de títulos, buscando maior celeridade e rapidez neste tipo de procedimento[4], que possui perspectiva de ser adotado por mais municípios e outras entidades com o decorrer do tempo.

Conforme demonstrado no capítulo anterior, o protesto tem apresentado altos índices de recuperação de recursos financeiros por parte do Estado, com grande índice de pagamento pelos jurisdicionados, fazendo com que o Poder Público recupere grande parte dos recursos, aplicando-os nas mais diversas áreas, fazendo grande diferença neste momento de crise nas execuções fiscais, de petrificação das ações judiciais no Poder Judiciário.

Entre todos os métodos alternativos de desjudicialização da dívida ativa, a inscrição do jurisdicionado devedor no cadastro dos órgãos de restrição de crédito é o mais problemático e polêmico, visto que colaciona diversas críticas doutrinárias e midiáticas[5], que o caracterizam como mais repressivo e violador de direitos e garantias fundamentais, sendo muito mais gravoso do que o pagamento do próprio débito, visto que tais empresas fornecem informações para bancos e instituições

[4] Importante ressaltar ainda que algumas prefeituras já realizam a possibilidade de utilização de sistema digital em seus websites para que o jurisdicionado venha a consultar a Certidão de Dívida Ativa que foi protestada em seu desfavor, como é o caso da prefeitura de Belo Horizonte, em que a sua procuradoria foi uma das primeiras do Brasil a realizar o protesto da Certidão de Dívida Ativa. A Procuradoria de Nova Iguaçu também é referência no assunto e realizou nos últimos anos milhares de protestos de certidões, que podem ser consultadas no website da prefeitura.

[5] Uma simples busca pelo termo em websites de busca na internet mostra um rol de links com duras críticas a essa medida, como por exemplo, "considerando que a inscrição nos cadastros de restrição ao crédito é meio coercitivo desnecessário – e, por conseguinte, desproporcional – de cobrança, impende repensar, urgentemente, a utilização de tal expediente pela Fazenda Pública. Entendimento contrário fere, às escâncaras, a isonomia, bem assim os direitos de propriedade e liberdade". (CARVALHO, 2018).

financeiras impedindo que o jurisdicionado realize empréstimo, abra contas, poupanças, consiga emitir cartões e outras operações financeiras.

Acreditamos que este método é o mais violador, de fato, entre todos os apresentados e utilizados no Brasil, por restringir diversos direitos e liberdades do jurisdicionado, que muitas vezes tem o efeito reverso de dificultar ainda mais a satisfação do crédito, além de ser prejudicial a outras questões mais profundas, como por exemplo de matrizes macroeconômicas, pois congelam ainda mais a circulação de moedas no país e etc, mesmo que possua a chancela do Poder Judiciário para utilização em território nacional.

Entre os listados e que ainda não possui aplicação no país, o que mais tem potencial é a securitização ou cessão da dívida, por representar um dos métodos com mais benefícios para o Estado, segundo Kleber Pacheco de Castro, que além de possibilitar um retorno financeiro maior que as execuções fiscais, apresenta outros resultados como:

> "facilitação de criação de mercados financeiros, redução de risco de liquidez do mercado de crédito, aumenta a dispersão dos ativos financeiros, incrementa a propensão a poupar da economia como um todo, reduz custos de transação, melhor alocação dos riscos e dos recursos no mercado, promovendo o fortalecimento do mercado financeiro, redução do foco sobre a propriedade, e absorção e redução do impacto de recessões econômicas e uma das mais importantes de todas, o benefício da possibilidade de realizar maiores investimentos nas áreas sociais" (CASTRO, 2018).

Diante da urgência do cenário exposto em torno dos recursos "presos" nas execuções fiscais, percebe-se que em uma análise macro, a securitização apresenta resultados mais garantidores de um cenário melhor para o país, sendo necessário que o Congresso Nacional deva dar a devida atenção e a urgente tramitação para o projeto de lei da securitização e sua consequente aprovação, obviamente, tudo em conformidade com a Constituição e Leis Federais.

A execução administrativa também possui lastro de ótimas experiências em outros países, conforme mencionado anteriormente, sendo outro instrumento importante para a desjudicialização da execução fiscal no Brasil, com fins de alcance da eficiência e celeridade, sem deixar de lado a segurança jurídica e o respeito a direitos e garantias fundamentais, sendo de salutar importância que o

Congresso Nacional também dê a devida importância e acelere a tramitação do projeto.

A possibilidade de ter a dívida executada logo após a chance de defesa, quando a dívida é inscrita, tem o condão de equacionar e economizar não só recursos financeiros estatais, mas também tempo e mão de obra de servidores, podendo ser uma grande medida aliada da desjudicialização.

Por fim, a arbitragem é a medida alternativa que mais tem ganhado espaço ao redor do mundo. Entretanto, no Brasil, na forma em que a distribuição de competências se encontra na Constituição da República Federativa de 1988 e principalmente no Código Tributário Nacional, a medida enfrentaria alguns entraves, como por exemplo, a questão de prever por meio de lei uma das possibilidades de extinção da relação jurídica constituída em torno do débito tributário, a prolação da sentença arbitral, podendo ser desconstituída apenas pelo Poder Judiciário, além de outros entraves legais como na Lei nº. 9.307/1996 – Lei da Arbitragem.

A experiência de Portugal em relação à arbitragem tributária tem sido bastante positiva, segundo XXX, em que há limitações quanto "ao valor da disputa e em relação às matérias passíveis de submissão" (PISCITELLI, 2018, p.8), o que ajudaria a refutar o argumento da indisponibilidade da receita pública e dos recursos públicos oriundos de execuções fiscais, por exemplo.

Todas as medidas aqui listadas ainda são bastante carentes de estudos e análises mais aprofundadas no Brasil, além de poucas vezes provocadas em âmbitos judiciais, sendo ainda prevalente a clássica execução fiscal. Entretanto, há grande perspectiva de mudança no paradigma presente conforme o que se tem visto com as medidas alternativas, sobre como o Estado e o âmbito jurídico em geral as têm enxergado.

5. **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

A análise das medidas alternativas de cobrança da dívida ativa utilizadas no Brasil explanadas no presente estudo nos permite realizar algumas conclusões e realizar algumas perspectivas sobre o instituto da desjudicialização da execução fiscal no país.

Conforme exposto, acreditamos que restou evidente que o ambiente de crise instalado no país é extremamente grave e que merece a devida atenção por parte dos agentes públicos competentes por parte do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, principalmente na matéria de execução fiscal, que é onde, conforme os dados analisados, há o maior índice de congestionamento do Poder Judiciário em território nacional, além de ser onde está congelada uma das maiores verbas de recurso público do país atualmente.

Estes recursos possuem urgência de aplicação e assim que desbloqueados, já possuem destino certo para manutenção e resguardo de direitos e garantias fundamentais de milhões de pessoas necessitadas ao redor do país.

Sendo assim, assim como outras medidas que venham a surgir eventualmente, desde que não violem direitos e garantias – como a inscrição do jurisdicionado nos órgãos de cadastro de restrição ao crédito –, e respondendo o questionamento-problema que assentou a pesquisa deste artigo, as medidas alternativas de cobrança da dívida ativa podem funcionar, sim, como forma de mitigação da crise execução fiscal atualmente vivida no Brasil, diante de tudo que foi exposto nos três capítulos, em verdade, faz-se de extrema urgência que as medidas venham a ser aplicadas, dentro dos parâmetros da legalidade e constitucionalidade.

Por fim, cabe ressaltar que tais medidas precisam ser aprofundadas em todos os sentidos, mas principalmente no âmbito acadêmico, devido à escassez de debate que se tem em relação ao assunto no âmbito jurídico, com a finalidade de enriquecer cada vez mais o ambiente, findando a melhoria da arrecadação e da própria execução no Brasil, tendo como fim último a manutenção dos direitos e garantias no país.

6. **REFERÊNCIAS**

BARROS, Humberto Gomes de. Execução Fiscal Administrativa. **Revista CEF**, Brasília, Ano XI, n. 39, 2007, p. 8.

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Analítico Justiça em Números**, 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.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

_____. **Lei no. 13.105 de 26 de junho de 2015**. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm.

_____. Advocacia-Geral da União. **Protesto de Certidões de Dívida Ativa**, Notícias. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/167799. Acesso em: 15 de maio de 2021.

_____. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Comunicados do IPEA, no. 83, 31 de março de 2011.

_____. **Lei no. 13.988 de 14 de abril de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm. Acesso em: 15 de maio de 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RMS 31551/GO**. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2010/0030120-4. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201000301204&dt_publicacao=24/08/2010. Acesso em: 15 de maio de 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil: Inteiramente Estruturado à Luz do Novo CPC – Lei n. 13.105, de 16-3-2015**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Guilherme. **A execução fiscal e os cadastros de restrição ao crédito: até quando? Coluna Migalhas de Peso**. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/282476/a-execucao-fiscal-e-os-cadastros-de-restricao-ao-credito-ate-quando. Acesso em: 16 de maio de 2020.

CASTRO, Caio Benvenutti de. A Execução Fiscal e as Suas Crises de Instância**.** **Revista Doutrina Nacional**, 2015.

CASTRO, Kleber Pacheco de. Securitização de Recebíveis: Uma avaliação de créditos tributários e dívida ativa no setor público brasileiro. **Economic Analysis of Law Review**, nº. 2, 2018, p. 6.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira. Protesto de Certidão de Dívida Ativa e Tutela Provisória no Novo CPC. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 45, Dezembro, 2018.

JESUS, Marcela do Amaral Barreto de. Mediação e Conciliação no Âmbito da Jurisdição Administrativa no Brasil. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXI, n. 71, p. 47-53, jan./abr. 2017.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização. Acesso à Justiça e Teoria Geral do Processo**. Curitiba: Juruá, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. MASCITTO, Andréa. **Desafios e Limites da Arbitragem Tributária no Direito Brasileiro**. CAAD – Arbitragem Tributária. 2018.

SABBAG, Eduardo. **Código Tributário Nacional Comentado**. – 2 Ed. Rev. Atual. E ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.