

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

KÍLDARE OLIVEIRA TEIXEIRA

**A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL VIA SERVENTIAS  
EXTRAJUDICIAIS**

**BRASÍLIA/DF**

**2022**

**KÍLDARE OLIVEIRA TEIXEIRA**

**A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL VIA SERVENTIAS  
EXTRAJUDICIAIS**

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação da professora Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne apresentada como requisito parcial para obtenção de título de mestre em Direito.

**BRASÍLIA/DF**

**2022**

KÍLDARE OLIVEIRA TEIXEIRA

**A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL VIA SERVENTIAS  
EXTRAJUDICIAIS**

Dissertação de Mestrado desenvolvida sob a orientação da Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne para obtenção de Aprovação em Exame de Defesa.

Data da defesa: 28 de abril de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Maysa de Sá Pittondo Deligne**  
**IDP**

---

**Prof. Luiz Alberto Gurgel de Faria**  
**IDP**

---

**Prof. Renato Lopes Becho**  
**PUC/SP**

## RESUMO

Essa dissertação de mestrado tem como objetivo responder ao seguinte problema de pesquisa: A desjudicialização com desestatização do processo de execução fiscal, através das Serventias Extrajudiciais, é processualmente válida e eficiente no Brasil? A fim de responder à problemática delineada faz-se uma análise detalhada da doutrina, da jurisprudência e da legislação pátrias aplicáveis ao tema, a partir de um estudo bibliográfico, qualitativo, utilizando-se do método dedutivo com base em documentos oficiais. Faz-se ainda uma comparação com os modelos de desjudicialização fiscal adotados em países europeus (Alemanha, Itália, França e Portugal) e nos países americanos (Chile e Argentina e Estados Unidos da América - EUA). Além disso, propõe-se uma procedimentalização da desjudicialização para que possa ser realmente eficiente no Brasil. Evidencia-se a relevância da pesquisa, pois os assuntos concernentes às atividades notariais e registrais são poucos estudados na seara acadêmica, fazendo com que o senso comum frequentemente subestime tais serviços. Por outro lado, diferentes Projetos de Lei no Brasil tiveram o objetivo de tornar a execução fiscal mais eficiente exatamente por meio das serventias extrajudiciais, inclusive com a pretensão de criar o que foi chamado de “execução fiscal administrativa.”. Por fim, serão apresentadas as principais conclusões a respeito da viabilidade da desjudicialização do processo de execução fiscal através das Serventias Extrajudiciais. Diante daquilo que foi demonstrado, conclui-se que as Serventias Não Judiciais estão completamente preparadas para assumir atribuições que antes cabiam somente à via judicial, sendo, assim, um fator indispensável para superar a crise no Poder Judiciário através da desjudicialização da execução fiscal. Suas funções, que se baseiam na publicidade, autenticidade, eficácia e segurança das relações, permitem que esses profissionais evitem a busca desenfreada ao Judiciário, uma vez que podem solucionar litígios por meio da autocomposição, garantindo às partes a mesma segurança dada pelas decisões judiciais.

**Palavras-chave:** Serventias Extrajudiciais. Execução Fiscal. Desjudicialização. Acesso à Justiça. Métodos Alternativos.

## ABSTRACT

This master's thesis aims to answer the following research question: The de judicialization and de statization of the execution fiscal process, through the Notary and Registration Services, is the procedurally valid and efficient in Brazil? In order to answer the raised problematice a detailed analysis of the doctrine, jurisprudence and national legislation applicable to the subject, is being made from a bibliographical, qualitative study, using the deductive method based on official documents. A comparison is also being realized with fiscal de judicialization models adopted in European countries (Germany, Italy, France and Portugal) and in American countries (Chile and Argentina and United States of America - USA). In addition, it is proposed a proceduralization of the de judicialization so it can be really efficient in Brazil. The importance of the research are pointed because the matters regarding the notarial and registration activities are somewhat little studied in the academic world, thus making the common sense often underestimate these services. On the other hand, different Bill Projects in Brazil were aimed at making fiscal execution more efficient precisely through the notary and registration services, including by pretending to create the so-called "administrative execution fiscal". Finally, the main conclusions will be presented about the feasibility of the de judicialization of the fiscal execution process through the Notary Services. If the fact demonstrated, it is concluded that the Notary and Registration Services are completely prepared to assume duties that until then belonged exclusively to the judicial way crossing so to overcome the crisis in the judiciary through the de judicialization of the fiscal execution. Your functions, based on publicidad, authenticity, effectiveness and safety of relations, allow professionals to avoid the unrestrained search for the judiciary once they can solve disputes through the autocomposition guaranteeing the same safety given by the judicial decisions.

**Keywords:** Extrajudicial Services. Execution Fiscal. De Judicialization. Access to Justice. Alternative Methods.

## LISTA DE FIGURA E DE QUADROS

### Tabela 1

Tabela Comparativa dos Emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária por Estado da Federação dos Serviços de Registros de Imóveis do Brasil no Ano Base de 2021.....120

### Tabela 2

Tabela Comparativa dos Emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária por Estado da Federação dos Serviços de Registros de Imóveis do Brasil no Ano Base de 2021.....121

### Gráfico 1

Gráfico Comparativo dos Emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária por Estado da Federação dos Serviços de Registros de Imóveis do Brasil no Ano Base de 2021.....122

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1 A EXECUÇÃO FISCAL EXTRAJUDICIAL E A PROBLEMÁTICA DO ACESSO À JUSTIÇA .....	10
1.1 A DISCIPLINA LEGAL DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL .....	10
1.2 PRIMEIRA REFORMA DO SISTEMA DE JUSTIÇA PÓS CF/88: EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004, A FUNÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E A DISCIPLINA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.....	18
1.3. OS PROBLEMAS DO TRÂMITE DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	23
1.4 OS AVANÇOS OBTIDOS NOS ÚLTIMOS ANOS NA EXECUÇÃO TRIBUTÁRIA E AS PROPOSTAS DOUTRINÁRIAS .....	27
2 BASES TEÓRICAS PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL VIA SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E O DIREITO COMPARADO .....	39
2.1 DO ACESSO À JUSTIÇA COMO ATRIBUTO PRINCIPAL DO CONCEITO DE JURISDIÇÃO .....	39
2.2 A EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL NO DIREITO PÁTRIO E SUA CONSTITUCIONALIDADE AFERIDA NA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL 249. ....	41
2.3 PROJETO DE LEIS Nº 5.080/2009 E 4.257/2019 PARA DESJUDICIALIZAR A EXECUÇÃO FISCAL: ILEGALIDADES E INCONSTITUCIONALIDADES APONTADAS PELA DOUTRINA.....	51
2.4 A DESJUDICIALIZAÇÃO NOS PAÍSES EUROPEUS: ALEMANHA, ITÁLIA, FRANÇA E PORTUGAL.....	61
2.4.1 Alemanha.....	63
2.4.2 Itália .....	66
2.4.3 França .....	66
2.4.4. Portugal.....	70
2.5 DESJUDICIALIZAÇÃO NOS PAÍSES AMERICANOS: EUA, CHILE E ARGENTINA.....	81
3 VANTAGENS COMPARATIVAS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS PARA DESJUDICIALIZAR A EXECUÇÃO FISCAL.....	89
3.1 DO DEVIDO PROCESSO LEGAL EXTRAJUDICIAL .....	90
3.2 JUSTIÇA MULTIPORTAS .....	96

<b>3.3 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS: TRANSAÇÃO E ARBITRAGEM.....</b>	<b>102</b>
<b>3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA, EFICIÊNCIA E CUSTOS DO SISTEMA DE REGISTRO PÚBLICO DE IMÓVEIS DO BRASIL E A COOPERAÇÃO ENTRE OS ÂMBITOS JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL.....</b>	<b>111</b>
<b>3.5 A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL PROCESSADA NOS MESMOS TERMOS DA EXECUÇÃO CIVIL NA FORMA DO PROJETO DE LEI N. 6.204/2019.....</b>	<b>118</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>131</b>

## INTRODUÇÃO

O congestionamento do sistema judiciário é um tema muito debatido pelos profissionais do direito e por todos que estão a ele atrelados.<sup>1</sup> A extensa garantia do acesso à justiça, que concretiza os princípios constitucionais quando busca simplificar a realização da justiça social, acaba criando outro problema: o aumento de demandas. Associado à burocracia do Poder Judiciário, a tendência cultural pelo litígio acaba afetando de modo direto todo o sistema, de maneira a evidenciar a morosidade no andamento dos processos.

A execução fiscal no Brasil é essencialmente judicializada. Entretanto, sem afastar o processo da alçada do Poder Judiciário, o legislador se vale por vezes de instrumentos extrajudiciais que potencializaram a recuperação de créditos tributários. Instrumentos como o protesto da certidão de dívida ativa e a averbação pré-executória, revelaram-se válidos e eficientes para a recuperação dos créditos fiscais.<sup>2</sup>

Contudo, como será evidenciado com mais clareza ao longo deste estudo, os dados referentes ao processo executivo brasileiro verificados pelo Relatório “Justiça em Números 2021” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>3</sup> levam ao entendimento de que o atual sistema de cobrança fiscal é insuficiente para a busca da eficiente prestação jurisdicional, tendo em vista que a vasta quantidade de processos tem por consequência a morosidade.<sup>4</sup>

O presente estudo intenciona tratar das dificuldades para se cobrar os créditos tributários através do procedimento das ações de execução fiscal, bem como trazer à tona iniciativas que almejam a desjudicialização da cobrança feita pela Fazenda Pública propostas em projetos de lei no Brasil e implementadas em países europeus e americanos. A análise de direito comparado pretende compreender as distintas abordagens que os outros Estados têm para lidar com problemas similares, inclusive relacionados à execução fiscal.

Diante do atual panorama, é necessário utilizar técnicas que deixem o processo de execução fiscal mais rápido, concedendo à administração tributária uma arrecadação eficiente, ao cidadão uma tutela efetiva e uma tributação justa, e ao Poder Judiciário um alívio na

---

<sup>1</sup> Conforme MARREGA, Bruno Mont’alvão; SOARES, Marcelo Negri. **O impacto causado pelos processos executivos fiscais no Poder Judiciário**. Encontro Internacional de Produção Científica, 2021. p. 3.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm)> Acesso em: 18 jun. 2022.

<sup>3</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 77.

<sup>4</sup> Uma das fontes de dados utilizadas nesta dissertação foi o Relatório de Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). No início e durante a realização da pesquisa, o mais recente relatório era o de 2021. Porém, recentemente, em agosto de 2022, após a finalização da pesquisa, foi publicado o Justiça em Números de 2022.

sobrecarga de demandas. Nesse sentido, eleva-se o seguinte problema de pesquisa: A desjudicialização com desestatização do processo de execução fiscal, através das Serventias Extrajudiciais, seria processualmente válida e eficiente? Qual o modelo adotar e como seria a procedimentalização?

No tocante à relevância do estudo, verifica-se que a desjudicialização da execução fiscal é uma necessidade para o Brasil, uma vez que o país possui em andamento o total de 75 milhões de processos pendentes de baixa no final de 2020, sendo que 52,3% são relativos à fase de execução. Os processos de execução fiscal correspondem a aproximadamente 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%. Isto é, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2020, apenas 13 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 6,1 pontos percentuais, passando de 73% para 66,9% em 2020.<sup>5</sup> A serventia extrajudicial é uma alternativa que poderia possibilitar a realização de serviços administrativos específicos atualmente mantidos no Poder Judiciário sem a necessidade de um processo judicial, necessário apenas quando identificada uma lide, o que poderia representar uma economia de tempo e de recursos financeiros da referida esfera de Poder. Além disso, a importância do serviço de notários e registradores para a sociedade brasileira é inestimável, uma vez que são esses profissionais que garantem a segurança jurídica das transações realizadas no país e são dotados de fé pública, com fulcro no art. 3º, da Lei nº 8.935/1994.<sup>6</sup>

A segunda justificativa para a relevância deste trabalho diz respeito à necessidade de buscar alternativas para o acesso à justiça, que não sejam dependentes da atividade judicial. Nota-se, no atual sistema jurídico nacional, uma mudança no modo de pensar acerca do processo e do acesso à justiça, o que se tornou evidente, sobretudo, com a chegada do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015)<sup>7</sup>. A urgência observada no processo de desjudicialização e extensão do acesso à justiça por outros meios que não o judicial tem direcionado integrantes da comunidade a ponderar a exclusividade por muito tempo aferida ao Poder Judiciário, por meio de seus juízes, em dirimir as controvérsias.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 176.

<sup>6</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)> Acesso em: 10 fev. 2022.

<sup>7</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)> Acesso em: 21 fev. 2022.

<sup>8</sup> Capítulo 1, tópico 1.1 desta dissertação.

Essa mutação no modo de pensar sobre o processo surge a partir de uma necessidade urgente de rever a produtividade e eficiência da ação do Poder Judiciário. De acordo com os números apresentados em pesquisas conduzidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estão inclusas no Capítulo 1 deste trabalho, no item 1.1, fica nítida a ineficiência do atendimento jurisdicional, consequência do seu congestionamento, com uma quantidade de conflitos a serem resolvidos muito superior à estrutura e capacidade do Poder em si.

Nessa perspectiva, a fim de alcançar o objetivo delineado, a presente dissertação é dividida em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a discussão em torno da execução fiscal extrajudicial e a problemática do acesso à justiça já identificadas desde a primeira reforma do Sistema de Justiça pós-constituição de 1988, dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004. Em seguida, é detalhado o panorama de criação do CNJ e os Diplomas Normativos que regem a execução fiscal brasileira. Por fim, são apresentados os problemas relativos às execuções fiscais no Brasil e os avanços obtidos nos últimos anos, além das soluções expostas à luz da doutrina.

Por sua vez, o segundo capítulo aborda as bases teóricas para a desjudicialização da execução fiscal via Serventias Extrajudiciais, brasileiras e estrangeiras. Em particular, o capítulo examina o acesso à justiça como um atributo principal do conceito de jurisdição, os principais casos normativos de execução extrajudicial no ordenamento jurídico, bem como os Projetos de Lei nº 5.080/2009 e 4257/2019 para desjudicializar a execução fiscal, suas ilegalidades e inconstitucionalidades latentes pontuadas pela doutrina. O capítulo também examina a desjudicialização nos países europeus (Alemanha, Itália, França e Portugal) e nos países americanos (Chile e Argentina e Estados Unidos da América - EUA).

O terceiro capítulo trata das vantagens comparativas das serventias extrajudiciais para desjudicializar a execução fiscal. Ele discute o devido processo legal extrajudicial à luz do direito notarial e registral, a justiça multiportas e a desjudicialização com desestatização. Adentra, ainda, nos métodos alternativos de resolução de conflitos tributários (transação e arbitragem) e as considerações acerca da segurança jurídica, eficiência e custos do sistema de registro público de imóveis do Brasil e da cooperação entre os âmbitos judicial e extrajudicial. Por fim, o capítulo analisa a possibilidade de desjudicialização da execução fiscal processada nos mesmos termos do projeto de lei brasileiro que desjudicializa a execução civil.

A presente dissertação parte de levantamento bibliográfico, analisado com uma didática de cunho exploratório e utilizando-se do método dedutivo, almejando responder às perguntas de pesquisa propostas, colacionar as informações sobre a temática e a encontrar suporte aos argumentos delineados.

## 1 A EXECUÇÃO FISCAL EXTRAJUDICIAL E A PROBLEMÁTICA DO ACESSO À JUSTIÇA

Neste capítulo traça-se a discussão em torno do acesso à justiça e da execução fiscal extrajudicial. Para tanto, desenvolve-se inicialmente a disciplina da Execução Fiscal no Brasil e os problemas a ela relacionados identificados pela doutrina, juntamente com os problemas relacionados ao acesso à justiça já identificados desde a primeira reforma do sistema de justiça traçado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004 (EC 45/2004). Neste contexto, é detalhado o panorama de criação do CNJ e os problemas que se buscou sanar com essa instituição. Por fim, são apresentados os avanços obtidos nos últimos anos com a disciplina das execuções fiscais, além das soluções expostas à luz da doutrina.

### 1.1 A DISCIPLINA LEGAL DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL

O Estado Novo, de Getúlio Vargas, implantou medidas de expansão de suas instituições e de estruturação de políticas públicas, a fim de propiciar o desenvolvimento econômico e das instituições que o compõem. A execução fiscal foi inicialmente estruturada a partir do Decreto-Lei n° 960, de 17 de dezembro de 1938<sup>9</sup>, o referido atribuía ao Judiciário a competência para processar a ação executiva, definindo normas de citação, penhora, impugnação, avaliação de bens, arrematação, adjudicação, remissão, embargo de terceiros e recursos.

Primeiramente, as normas de natureza processual foram revogadas pela Lei Federal n° 5.869/1973<sup>10</sup>, que aprovou o Código de Processo Civil de 1973 (CPC/1973). Por sua vez, as normas de natureza material tiveram vigência até a publicação da Lei Federal n° 6.830/1980<sup>11</sup>, Lei de Execução Fiscal (LEF), lei específica que vigora há mais de 40 (quarenta) anos no país.

Fala-se em execução forçada quando se tem a intromissão coercitiva na esfera jurídica do devedor com a finalidade de obter “um resultado real ou jurídico a cuja produção esteja ele

<sup>9</sup>BRASIL. **Decreto-Lei n° 960, de 17/12/1938.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/1937-1946/De10960.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/1937-1946/De10960.htm)> Acesso em: 21 fev. 2022.

<sup>10</sup> BRASIL. **Código de Processo Civil de 1973 (Lei n° 5.869, de 11 jan. 1973).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impresao.htm)> Acesso em: 21 fev. 2022.

<sup>11</sup>BRASIL. **Lei n° 6.830, de 22 set. 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm0](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm0)>. Acesso em: 21 de fev. 2022.

obrigado ou pelo qual responda. Isto é, sem agressão direta sobre o patrimônio do devedor, para alcançar o direito do credor, não se pode falar tecnicamente em execução forçada”.<sup>12</sup>

Concentrando a atenção no cerne tributário, o mecanismo direto de cobrança é a execução fiscal, amplo instrumento à disposição dos fiscos brasileiros por intermédio do qual, por sub-rogação, o Poder Judiciário realiza a agressão direta ao patrimônio do devedor, objetivando a quitação do crédito tributário não honrado voluntariamente pelo sujeito passivo da respectiva relação jurídica.

Assim, após a constituição do crédito tributário, surge a obrigação do sujeito passivo de quitá-lo em favor do sujeito ativo, de preferência até a data do vencimento do tributo. Hodiernamente, ao que tudo indica, grande parcela dos obrigados cumpre de maneira espontânea o determinado na legislação e recolhe a exação no tempo devido.

A atenção da pesquisa, porém, será voltada para a parcela menor - do ponto de vista processual, muito relevante - daqueles tributos não pagos voluntariamente, no período estabelecido para isso. O que o fisco pode fazer - e o que faz - diante do inadimplemento do devedor tributário? A resposta a essa pergunta, de acordo com a regra do ordenamento jurídico brasileiro, é dada pela lei.

O diploma legal que norteia a cobrança administrativa de tributos federais é o Decreto nº 70.235/1972. Ele apresenta pouca margem de pressão ou de efetividade tendo em vista a escolha da Assembleia Nacional Constituinte pelos princípios da inafastabilidade da jurisdição e do devido processo legal. Assim, o que de fato pode fazer a Administração Tributária para cobrar tributos federais? O Decreto nº 70.235/1972 esclarece:

Art. 21. Não sendo cumprida nem impugnada a exigência, a autoridade preparadora declarará a revelia, permanecendo o processo no órgão preparador, pelo prazo de trinta dias, para cobrança amigável. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

(...)

§ 3º Esgotado o prazo de cobrança amigável sem que tenha sido pago o crédito tributário, o órgão preparador declarará o sujeito passivo devedor remisso e encaminhará o processo à autoridade competente para promover a cobrança executiva.<sup>13</sup>

Como é possível extrair do artigo acima, a cobrança administrativa evidentemente compreende na manutenção do processo na Receita Federal, pelo lapso temporal de 30 (trinta) dias (art. 21, caput). De fato, o devedor receberá notificação acerca da falta de pagamento (art.

<sup>12</sup> THEODORO JR., Humberto. **Curso de direito processual civil**. V. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 8.

<sup>13</sup> BRASIL. **Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972**. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d70235cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm)> Acesso em: 17 jun. 2022.

11). Depois de tal intervalo, a demanda administrativa deve ser direcionada para a Procuradoria da Fazenda Nacional, órgão competente pela cobrança judicial, com fulcro no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que em seu dispositivo 29, § 5º, determina que:

§ 5º Cabe à atual Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, diretamente ou por delegação, que pode ser ao Ministério Público Estadual, representar judicialmente a União nas causas de natureza fiscal, na área da respectiva competência, até a promulgação das leis complementares previstas nesse artigo.

Aproveita-se para citar a legislação aplicável à inscrição na dívida ativa (art. 201 do Código Tributário Nacional - CTN).<sup>14</sup>

Ademais, apresentando a normatização que regula o tema, indica-se que a dívida ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN), com fulcro no art. 2º, § 4º, da LEF. Em suma, de acordo com o diploma processual supracitado, a Administração Tributária, depois de comprovado o atraso, poderá apenas notificar o contribuinte do não recebimento dos valores devidos e remeter o procedimento administrativo à Procuradoria Nacional, com finalidade de inscrição em livro da dívida ativa e, mais tarde, o ajuizamento do respectivo processo de execução fiscal perante o Poder Judiciário.<sup>15</sup>

Antes da propositura da ação, é oportuno que a Procuradoria notifique novamente o contribuinte, pois esse pode indicar a existência de uma das causas suspensivas ou extintivas do débito tributário, evitando-se, dessa forma, a submissão do processo perante o Poder Judiciário. No entanto, aparentemente, essa proveitosa medida não tem sido tomada. Como será exposto adiante, o único meio indireto de cobrança à disposição e utilizado pela Administração Tributária é a inserção no Cadastro de Inadimplentes (CADIN).

A cobrança direta, por meio de execução fiscal, é bem mais ampla do que a via administrativa e possui força suficiente para, de fato, satisfazer os interesses dos cofres públicos. Seu processamento, em breve resumo, pode ser descrito, em relação aos principais pontos, da seguinte maneira: após o magistrado constatar que a petição inicial é adequada, determinará que o devedor seja notificado para pagar ou apresentar bens à penhora no prazo de cinco dias; se nenhuma das duas hipóteses se der, expedirá um mandado de penhora, que deverá ser cumprido por um oficial de justiça, o qual adentrará a esfera patrimonial do devedor e

---

<sup>14</sup> Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

<sup>15</sup> BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm)> Acesso em: 12 jun. 2022.

identificará o número de bens executáveis necessários para cobrir o débito, notificando o contribuinte.<sup>16</sup>

Ainda, caso transcorra o prazo de defesa (trinta dias) em branco, ou sejam improcedentes os embargos à execução, o magistrado levará o bem para leilão público; se houver arrematação, notificará o exequente para informar se os valores arrecadados foram suficientes para saldar a dívida pública; sendo positiva a resposta, ordenará à instituição financeira depositária que transfira os valores para os cofres da União e extinguirá o feito. Não sendo suficiente, prosseguirá com o feito pelo crédito remanescente.<sup>17</sup> Sendo assim, é possível perceber, a partir da sintetização realizada acima, de forma proposital e simplificada, a disposição do processo administrativo de cobrança, restando nítido que a dificuldade – e efetividade – da cobrança judicial é bem maior do que a administrativa.

Possível confirmar que todos esses diplomas legais regulamentam a execução fiscal o fazem com a atuação centrada no Poder Judiciário, que monopoliza os atos processuais, tratando-se de peculiaridade própria do Sistema Tributário Nacional brasileiro. Este modelo é dependente da condução judicial na sua integralidade, segundo Geilsa Kátia Sant'ana o abarrotamento do Judiciário brasileiro oriundo da propositura em massa de executivos também se demonstra uma particularidade do Sistema Nacional, pois de todos os modelos observados, somente o do Brasil depende da condução judicial em sua totalidade.<sup>18</sup>

Com a promulgação da LEF, iniciou-se uma controvérsia em torno da diferença entre a execução fiscal e a execução civil, em especial considerando que o legislador brasileiro edificou intensa modificação na seara legislativa para a cobrança dos créditos fazendários. Isso porque a supracitada LEF, dissociou a execução fiscal das demais execuções, com a nítida intenção de trazer maiores privilégios para o credor Fazenda Pública.

Em comparação aos instrumentos processuais norteados aos particulares na cobrança de seus créditos, assegurou-se à Fazenda Públicas maiores benefícios no decorrer da execução, em conformidade ao enunciado no item 24 da Exposição de Motivos nº 223/1980, que motivou a elaboração da LEF:

As inovações propostas, como normas peculiares à cobrança da Dívida Pública, têm por objeto os privilégios inerentes ao crédito fiscal e a preferência por normas processuais preexistentes, ajustadas ao escopo de abreviar a satisfação do direito da Fazenda Pública. Assim, por exemplo: citação pelo correio e por edital, prazo dos embargos, produção de provas da Fazenda Pública, efeitos da penhora, outras

<sup>16</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 272.

<sup>17</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 272.

<sup>18</sup> SANT'ANA, Geilsa Kátia. **Execução fiscal administrativa: instrumento de concretização do princípio da eficiência**. Dissertação de Mestrado. 156f. Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2021. p. 65.

alternativas de garantia do juízo, ordem na penhora, avaliação, alienação e adjudicação, publicações, reunião de execuções, fraude de execução e outras disposições complementares necessárias.<sup>19</sup>

A fundamentação para essa distinção relativa à Execução Fiscal era pautada no princípio do interesse público, uma vez que é por meio desta ação que se assegura o recolhimento dos recursos públicos ao Estado, inclusive para a prestação dos serviços públicos indispensáveis à sociedade.<sup>20</sup> Com isso, a reparação dos cofres do Estado deveria ser mais efetiva quando comparada aos dos particulares.

Evidentemente tal modificação não passou despercebida de críticas da doutrina, como se verifica nos estudos de Theodoro Jr.<sup>21</sup> e Dinamarco.<sup>22</sup> Em suma, argumenta-se que a LEF possuía inspirações autoritárias, com vestígios de um pensamento fascista de um Estado onipotente, tendo seu projeto edificado às pressas e sem a adequada participação de juristas, juízes e doutrinadores. A conjuntura pátria edificada pós-texto constitucional de 1988 descortinava um forte apego aos direitos e garantias individuais suprimidos no contexto da ditadura militar, o que evidenciavam as prerrogativas do indivíduo perante o Estado e impulsionava o dissenso no tocante à LEF.

De maneira natural, o grande gargalo observado na execução fiscal brasileira, levam os estudiosos da área a pensarem sobre os problemas que tem acarretado a ineficácia dessas demandas. Em nossa concepção, respaldada na doutrina pátria, isso se baseia no fato de que os privilégios aferidos aos exequentes fiscais, não viabilizados aos demais exequentes, têm operado de forma divergente à intencionada.<sup>23</sup> Nesse sentido, a execução fiscal encontra-se em crise, a qual se fundamenta sobretudo pelo fato de, apesar dos comandos constitucionais, o processo é caracterizado pela ineficiência, tendo como efeito a incapacidade de satisfação dos créditos públicos, sendo significativamente dispendiosa para a sociedade e onerosa e sacrificante para o executado.

É possível que aí se encontre uma das complexidades a serem superadas, pois o excesso de privilégios opera contra a plena efetividade da execução fiscal. O Poder Judiciário brasileiro, na mesma toada, tem buscado ser um parceiro sólido dos exequentes fiscais, encontrando resoluções jurídicas não ofertadas aos demais exequentes. Contudo, ao que se demonstra nos

---

<sup>19</sup> THEODORO JR., Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 87.

<sup>20</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Editora Fórum, 2011. p. 226.

<sup>21</sup> THEODORO JR., Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 24.

<sup>22</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução Civil**. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 80.

<sup>23</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 251.

estudos de Becho, a consequência tem sido exatamente o oposto da almejada por todos que buscam a satisfação do crédito público.<sup>24</sup>

Com efeito, o autor evidencia que as execuções não fiscais, disponíveis para uma parcela muito maior de credores, como, por exemplo, “pessoas físicas e jurídicas, dentre estas, bancos, prestadores de outros serviços, comércio, dentre outros, representam em torno de somente 10% de todas as execuções fiscais”.<sup>25</sup> Tal discrepância entre as execuções fiscais e as não fiscais pode apontar que a existência de privilégios aos credores fiscais, não viabilizados aos demais, pode ter se voltado contra eles. No que tange à morosidade no ajuizamento das execuções fiscais, hodiernamente, na sociedade pátria essa questão encontra grande relevo, visivelmente pela inserção no texto constitucional de 1988, pela Emenda Constitucional nº45/2004, do princípio da razoável duração do processo e às formas que assegurem a celeridade de seu trâmite, com fulcro no art. 5º, inc. LXXVIII, da CF/88.<sup>26</sup> Sendo assim, o princípio da razoável duração do processo encontra vasta expressão nas demandas tributárias, à medida que elas constituem grande parte de todos os processos existentes.<sup>27</sup>

Levando-se em conta tal entendimento, considera-se primeiramente que existe necessidade de exames mais eficientes sobre algumas das problemáticas que assolam o contexto das execuções fiscais. Uma delas refere-se ao modo de atuação dos advogados do autor, na situação em análise, os procuradores fazendários. A função destes é muito distinta daquela realizada pelos advogados de credores privados ao atuarem nas execuções não fiscais, bem como dos advogados ou agentes públicos semelhantes em outras demandas. A característica mais evidente do que se intenciona indicar, segundo Becho, é “a postura passiva dos procuradores fazendários depois do protocolo das petições iniciais de execuções fiscais, acobertados pela Súmula 106 do Superior Tribunal de Justiça.”<sup>28</sup> O enunciado desta súmula se refere à imputação à justiça da mora na citação, no sentido de que “proposta ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição e decadência.”

O segundo ponto que vale ressaltar é constatação dos efeitos da intimação pessoal do procurador, com a remessa dos autos, disposta no art. 25 da LEF<sup>29</sup> e conservada no art. 183,

<sup>24</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 251.

<sup>25</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 251.

<sup>26</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>27</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 253.

<sup>28</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 286.

<sup>29</sup> Art. 25 - Na execução fiscal, qualquer intimação ao representante judicial da Fazenda Pública será feita pessoalmente.

§1º, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015)<sup>30</sup>. Assim, em respeito ao comando legal, os procuradores fazendários não precisam se direcionar aos fóruns e provocar a atuação do Judiciário. Ele poderá ficar em seu escritório, esperando de maneira passiva a notificação judicial. Talvez por isso exista a impressão de que os magistrados não laboram nas execuções fiscais, pois o advogado do autor não pressiona a prestação jurisdicional. Infelizmente, verifica-se o fato de que a realidade brasileira demonstra que “o Poder Executivo Federal tem ajuizado suas execuções mais próximas da prescrição do que do vencimento do tributo.”<sup>31</sup>

Os procedimentos mencionados acima são notadamente eletrônicos e não existe razão para que haja morosidade atualmente, visivelmente mediante a evolução tecnológica própria da sociedade da informação, a qual o Fisco nacional lança mão com tanta eficiência. Como prova de tal fato, verifica-se o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), estabelecido pelo Decreto Federal nº 6.022/2007. Ele determina a entrega de dados à fiscalização tributária online, a RFB, assim, terá acesso imediato a todos os dados que precisar.<sup>32</sup>

O SPED foi disposto pela Receita Federal do Brasil (RFB) como mais uma evolução no cerne da informatização da relação entre o Fisco e seus contribuintes. O supracitado sistema demonstra avanços, não existindo razão para suposição de que a relação entre RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) não disporá de mecanismo no mínimo similar, quando não o compartilhamento do sistema informático, aferindo concretização ao princípio da eficiência administrativa, com fulcro no art. 37 do texto constitucional de 1988.<sup>33</sup>

Levando-se em consideração esse avançado estágio nas comunicações do âmbito fiscal, somado ao fato de que os feitos de cobrança administrativa são puramente eletrônicos, meras remessas de dados, sem assinaturas físicas, o prazo de 30 (trinta) dias se mostra ultrapassado e discrepante com a velocidade da sociedade contemporânea. Contudo, diante da gama de expedientes que integram as atribuições dos mencionados órgãos, é possível ponderar a seguinte composição de atos e o prazo já apontado, segundo Becho: “30 dias para a caracterização da mora; 30 dias para a inscrição no CADIN; 30 dias para o envio à PFN; 30

---

Parágrafo Único - A intimação de que trata este artigo poderá ser feita mediante vista dos autos, com imediata remessa ao representante judicial da Fazenda Pública, pelo cartório ou secretaria.

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)> Acesso em: 21 fev. 2022.

<sup>31</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 286.

<sup>32</sup> BRASIL. **Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Sistema Público de Escrituração Digital - Sped. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6022.htm)> Acesso em: 19 jun. 2022.

<sup>33</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 13 jun. 2022.

dias para a inscrição no livro de dívida ativa; 30 dias para a notificação ao contribuinte; 30 dias para envio à Justiça Federal, totalizando o total gasto de seis meses”.<sup>34</sup>

Todavia, o que se percebe é que a sistemática aqui descrita leva praticamente cinco anos ou dez vezes mais do tempo considerado razoável acima, o que parece bastante defasado diante do atual progresso tecnológico. O que comprova tal tese é a decisão do STJ de que a interrupção da prescrição se dará mediante o ajuizamento da ação (REsp. nº 1.120.295/SP).<sup>35</sup> Este exemplo é emblemático, pois permite ao pesquisador verificar que a Administração Tributária levou quatro anos e dez meses para adotar as providências já mencionadas (aguardar trinta dias para pagamento espontâneo, remessa dos autos para a Procuradoria competente, inscrição da dívida em Dívida Ativa e ajuizamento da execução fiscal), um lapso de tempo bastante longo.<sup>36</sup>

Para além da supracitada passividade das procuradorias fazendárias e inobservância de prazos legais para o ajuizamento das execuções, verifica-se a falta de verificação pela fazenda das condições da ação e dos elementos fáticos básicos necessários ao processamento da dívida tributária federal, produzindo efeitos diretos nas demandas ajuizadas. Dessa maneira, ao que se observa nos estudos de Becho, a própria verificação das condições essenciais para a distribuição de uma execução fiscal já precisa ser enfrentada em uma decisão judicial.<sup>37</sup>

Outro elemento do desvalor das execuções fiscais é a ausência do Ministério Público (MP) no acompanhamento de tais ações. Como é sabido, o texto constitucional de 1988<sup>38</sup>, em seu art. 127, aduz que o MP é a instituição permanente, indispensável à atividade jurisdicional do Estado, lhe sendo direcionada a defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses individuais e sociais indisponíveis.

Em vista disso, o MP deixa de atuar no procedimento referente às execuções fiscais, que representam 40% (quarenta por cento) de todas as demandas jurisdicionais do país. Não se percebe ainda o acompanhamento de tal órgão para fazer com que a administração tributária respeite todos os prazos dispostos na legislação para que direcione o processo administrativo fiscal à Procuradoria para a competente interposição da ação de execução fiscal. Ainda, imperceptível é sua atuação para combater os inúmeros desvios de legalidade de muitas

---

<sup>34</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 276.

<sup>35</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.120.295/SP. Min. Rel. Luiz Fux. J. 12/05/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9271923/recurso-especial-resp-1120295-sp-2009-0113964-5/inteiro-teor-14304655>> Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>36</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 277.

<sup>37</sup> Ibidem. p. 289.

<sup>38</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 13 jun. 2022.

decisões judiciais que são concluídas a favor da administração tributária, mas contra as leis vigentes.<sup>39</sup>

Nessa conjuntura, medidas que prezem pela atuação judicial nas execuções fiscais podem ser elevadas, visivelmente sem um viés jurisdicional. Os procuradores fazendários podem ser impulsionados a operarem proativamente nas execuções, nos padrões como os advogados dos autores o fazem nos outros trâmites judiciais. A revogação da intimação pessoal do art. 25 da LEF poderia, nesse panorama, ser examinada no Congresso Nacional, bem como um necessário novo debate sobre a imputação à justiça da demora na citação da Súmula 106 do STJ. Além disso, muitos equívocos na formação do crédito tributário necessitam, urgentemente, de retificação pelo Poder Executivo, em especial o Federal.<sup>40</sup>

## **1.2 PRIMEIRA REFORMA DO SISTEMA DE JUSTIÇA PÓS CF/88: EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004, A FUNÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E A DISCIPLINA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS**

A Emenda Constitucional nº 45/2004 (EC 45/2004)<sup>41</sup> buscou ampliar o processo de reforma dos óbices de acesso à justiça causados pelo crescimento da demanda no Judiciário, através da constitucionalização do princípio da razoável duração do processo e da proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial face à respectiva população. Além de tratar do funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional, da imediata distribuição dos processos em todos os graus de jurisdição e da criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

A EC 45/2004 enfrentou o problema do acesso à justiça centralizando na atividade jurisdicional sua reforma para buscar a celeridade processual e a efetividade do processo. O CNJ estabeleceu metas para os Tribunais e juízes, almejando cumprir o princípio da eficiência na gestão dos processos e na atividade administrativa. Os resultados foram satisfatórios, principalmente em termos de transparência dos atos de gestão do Judiciário. Contudo, em 2020, os custos com despesas do Judiciário alcançaram a cifra de R\$100,1 bilhões de reais, o que

---

<sup>39</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 294.

<sup>40</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 295.

<sup>41</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)> Acesso em: 15 fev. 2022.

equivale a 11% (onze por cento) dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2021 do CNJ<sup>42</sup>.

Apesar dos esforços implementados pela EC 45/2004 e dos nítidos resultados, a crescente demanda por serviços judiciais cresceu significativamente após a sua vigência, chegando no ano de 2020 com 75,4 milhões de processos em tramitação, segundo dados do supracitado Relatório do CNJ, o que desafia uma nova Reforma do sistema de justiça nacional.<sup>43</sup>

Pontualmente, este Relatório informa um gargalo na problemática do acesso à justiça referente às execuções fiscais, que é o objeto da presente dissertação. A maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 68% (sessenta e oito por cento) do estoque em execução. Tais processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário brasileiro, representando aproximadamente 36% (trinta e seis por cento) do total de ações pendentes e congestionamento de 87% (oitenta e sete por cento) no ano de 2020.<sup>44</sup>

As execuções fiscais, portanto, se apresentam como o principal fator de morosidade do Judiciário, o que em muito potencializa o abarrotamento de processos, sobrecarregando, assim, os recursos humanos e se transformando em um empecilho estrutural nas políticas que intencionam o aumento da celeridade processual, da eficiência e da efetividade na gestão de processos. Primordialmente na Justiça Comum Estadual, onde o problema se apresenta de forma mais incisiva: 83% (oitenta e três por cento) dos processos de execuções fiscais se concentram na Justiça Estadual; sendo que a Justiça Federal responde por 17% (dezessete por cento); a Justiça do Trabalho por 0,27% (vinte e sete centésimos por cento) e a Justiça Eleitoral, por apenas 0,01% (hum centésimo por cento).<sup>45</sup>

Como dito, a EC 45/2004, que se propôs a promover uma justiça mais célere, eficiente e transparente, buscando alternativas de gestão para minimizar os problemas de acesso à justiça, criou o CNJ. Este órgão administrativo do Poder Judiciário pretende seu controle externo pelas

---

<sup>42</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 77.

<sup>43</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 102.

<sup>44</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 169

<sup>45</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 176.

vias correcionais disciplinares, e através do planejamento estratégico e de gestão dos Tribunais, tendo se transformado no principal agente promotor da desjudicialização no Brasil.<sup>46</sup>

O argumento para a criação do CNJ recaía sobre o corporativismo da magistratura, que não possuía um controle social sobre os atos de seus membros, tendo em vista que não ingressavam na atividade através do voto popular. A constituição do CNJ possui fulcro no artigo 103-B da CF/88, o referido dispositivo teve sua constitucionalidade questionada através da ADI 3367-1, sendo exarada a seguinte decisão:

Ação direta. Emenda Constitucional n. 45/2004. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e Súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional.<sup>47</sup>

Nos moldes desta decisão, a natureza jurídica do CNJ foi entendida como instância de controle exclusivamente administrativo, entretanto, o objetivo principal de sua criação é o controle da legalidade e da eficiência do Poder Judiciário. A atuação do CNJ tem ganhado relevância no processo de desjudicialização, atuando como órgão propulsor deste fenômeno, apesar das críticas ao órgão que estaria extrapolando os limites constitucionais de sua criação, como bem assevera Dias e Menossi:

Desta forma, indubitável afirmar que o CNJ extrapola sua competência administrativa quando edita normas que tem como destinatários prestadores de serviço que não são integrantes do Judiciário e ainda toma para si a titularidade da concessão do ato de outorga da delegação. Se pretendesse que assim fosse, tanto o constituinte originário bem como o legislador ordinário teriam inserido nos respectivos textos legais a previsão de tal competência, devendo o administrador, no exercício do poder regulamentar, ter em mente que o resultado a ser alcançado será o de complementar o descrito na lei, sob pena de cometimento de abuso do exercício de poder normativo.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)> Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI: 3367 DF**. Rel. Min. Cezar Peluso. Data do Julgamento: 13/04/2005. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJ 17/03/2006. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14738814/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3367-df>> Acesso em: 16 fev. 2022.

<sup>48</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; MENOSSI, Rita de Cássia. Os limites da competência normativa do conselho nacional de justiça (cnj) face aos serviços notariais e de registro. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 3, n. 1, 2017. p. 118 e 119.

No mesmo ano de criação, o CNJ editou a Resolução nº 7<sup>49</sup>, que regulamenta a vedação de nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, que fora questionada através da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 12. Neste julgamento, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da resolução ao fundamento de que o CNJ edita atos de caráter normativo primário, que tem a mesma força de lei, na medida em que retira seu fundamento diretamente da Constituição Federal.<sup>50</sup>

Pacificada a natureza jurídica das normas emanadas do CNJ, o órgão passou a regulamentar a atividade extrajudicial das Serventias Extrajudiciais, assim entendidos os prestadores de serviços notariais e de registro nos limites estreitos do art. 236 da CF/88<sup>51</sup>, que expressa:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

As atividades notariais e de registro (aqui tratadas como serventias extrajudiciais) foram regulamentadas pela Lei 8.935/1994<sup>52</sup>, trazendo o CNJ normas de caráter instrumental/formal, próprias para a atividade extrajudicial. Tendo em vista as características do Direito Notarial e

<sup>49</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>> Acesso em: 16 fev. 2022.

<sup>50</sup> AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18/10/2005, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR. A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade. O ato normativo que se faz de objeto desta ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04. (STF - ADC: 12 DF 0000440-54.2006.0.01.0000, Relator: Carlos Britto, Data de Julgamento: 16/02/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/09/2006).

<sup>51</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 09 fev. 2022.

<sup>52</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)> Acesso em: 10 fev. 2022. Legislação melhor explorada no Capítulo 3 deste trabalho, em especial no item 3.1.

Registral, estas normas se afastam daquelas de Direito Administrativo e de Direito Processual Civil. O CNJ regulamentou os Provimentos a seguir:

- Provimento nº 63/2017<sup>53</sup>, dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida;
- Provimento nº 73/2018<sup>54</sup>, que dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais;
- Provimento nº 83/2019<sup>55</sup>, que dispõe sobre a paternidade socioafetiva diretamente nas Serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais;
- Provimento nº 72/2018<sup>56</sup>, que dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil;
- Provimento nº 67/2018<sup>57</sup>, que dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil.
- Provimento nº 65/2017<sup>58</sup> que estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis.

Vale frisar que, epistemologicamente, as normas de direito formal<sup>59</sup> produzidas pelo CNJ constituem importante marco no processo de desjudicialização, na medida que propiciam

---

<sup>53</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017**. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos escritórios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>54</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018**. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>55</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 83, de 14 de agosto de 2019**. Altera a Seção II, que trata da Paternidade Socioafetiva, do Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2975>> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>56</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 72, de 27 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2621>> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>57</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>58</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>59</sup> Diz-se ainda formal esse direito como alusão a um de seus objetivos principais, que é o de assegurar e promover a segurança jurídica. Retratando essa preocupação, suas normas, em geral, caracterizam-se pela feição “fechada” dos tipos que a encerram, deixando pouca ou nenhuma margem à valoração ou integração pelo intérprete, como sucede, por exemplo, na relação do art. 221, caput, da Lei dos Registros Públicos, com o emprego do advérbio

a execução dos serviços públicos regulamentados por elas perante as Serventias Extrajudiciais e sem a intervenção do Poder Judiciário. Portanto, levando-se em consideração a pesquisa pretende demonstrar a viabilidade da execução fiscal extrajudicial perante as Serventias Extrajudiciais, vale demonstrar o quão longe se encontra esse processo de desjudicialização tanto no âmbito da jurisdição voluntária, quanto da contenciosa, para o adequado dimensionamento dos limites e atributos do processo extrajudicial fiscal que será abordado no decorrer do presente estudo.

### **1.3. OS PROBLEMAS DO TRÂMITE DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

Notadamente, o já mencionado Relatório Justiça em Números de 2021<sup>60</sup>, que aponta o congestionamento na problemática referente às execuções fiscais, desperta a atenção dos estudiosos da área do Direito Processual Civil e Tributário a compreenderem sobre os problemas que têm acarretado a ineficiência das execuções fiscais no país. De acordo com o supracitado Relatório, o Poder Judiciário brasileiro findou o ano de 2020 com o total de 75,4 milhões de demandas em tramitação, todas no aguardo de uma solução final. Das referidas demandas, 13 milhões, isto é, 17,2% (dezessete ponto dois por cento) estavam suspensas, sobrestadas ou em arquivo provisório, esperando alguma situação jurídica posterior. Assim, desconsiderando tais demandas, constata-se o andamento de 62,4 milhões de processos no ano de 2020.

Assim, em termos de demandas de execução fiscal, o referido Relatório aponta que estas são consideradas um relevante fator no congestionamento do Poder Judiciário, à medida que tais processos representam, em média, 36% (trinta e seis por cento) de todas as ações pendentes e 68% (sessenta e oito por cento) das execuções pendentes no Judiciário, alcançando um índice de abarrotamento de 87% (oitenta e sete por cento). Dessa forma, o lapso temporal médio de trâmite de uma execução fiscal baixada no Judiciário é de 8 (oito) anos e 1 (um) mês. Nota-se,

---

somente ao referir-se aos títulos admitidos a registro, advérbio esse repetido no art. 207 da mesma lei. Seus comandos são imperativos, raramente facultativos, e as exceções, quase sempre, antecipadamente previstas e delimitadas no alcance pelo legislador (art. 169, caput, e inciso I, II e III; art. 204, LRP). Esmiúçam a matéria, às vezes, com redundância (ex.: parágrafo único do art. 212, LRP) etc. (RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e Direito Notarial**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 15)

<sup>60</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 102.

de acordo com o Relatório, que existiu um aumento no tempo de baixa no tocante ao ano antecessor, no entanto, ainda em nível melhor do que 2018.<sup>61</sup>

Observa-se, em consonância com os dados do CNJ, a grandeza do desafio permeado pela Justiça nacional no que tange às execuções fiscais, tendo em vista que tais processos influem diretamente na celeridade do ordenamento jurídico brasileiro, violando sistematicamente o princípio constitucional da razoável duração do processo, de suma relevância para a satisfação da justiça, além de usar recursos humanos e econômicos que poderiam ser aferidos em âmbitos mais estratégicos. Nessa toada, é essencial que se busque novas alternativas para a persecução do crédito fiscal, tendo em vista que, em face do vasto número de processos e tempo dispendido no trâmite de tais demandas, torna-se ainda mais lenta a justiça brasileira.

Dessa maneira, é possível constatar que o tempo é um elemento relevante para as ciências jurídicas por várias razões, uma delas é o intento pela paz social e segurança jurídica.<sup>62</sup> Processos que se estendem por diversos anos acarretam significativa apreensão entre os sujeitos envolvidos, por exemplo. Outro elemento a ser mencionado é o fato de que, com o passar do tempo, documentos são perdidos, memórias são esquecidas, indivíduos morrem e bens se perdem. Nessa conjuntura, nota-se algumas estatísticas que contribuem para a identificação dos fatos descritos.

Como apontam indicadores públicos, a taxa de mortalidade de empresas brasileiras é bem alta, sendo afirmado em jornal, com fundamento em outras estatísticas, que chegaria a 70% (setenta por cento) ao ano especificamente no ramo de restaurantes.<sup>63</sup> No entanto, voltando aos índices do IBGE, é possível aduzir que, “se as execuções fiscais tiverem o lapso de dois anos para ajuizamento, a chance de as pessoas jurídicas executadas não serem encontradas é de, no mínimo, 40%”.<sup>64</sup>

A Controladoria Geral da União (CGU), em sede do Relatório de Avaliação da execução de programas de governo nº 21 (apuração, inscrição e execução da dívida ativa da União) concluiu “pela ineficiência do processo de inscrição da DAU, em virtude à grande intempestividade no envio dos créditos fiscais pela Receita Federal do Brasil a serem inscritos

---

<sup>61</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 169.

<sup>62</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 705.

<sup>63</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. **70% dos restaurantes de SP não sobrevivem ao 2º ano**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/adblock.shtml?origin=after&url=https://m.folha.uol.com.br/mercado/2011/02/881708-70-dos-restaurantes-de-sp-nao-sobrevivem-ao-2-ano.shtml?loggedpaywall>> Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>64</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 255.

na DAU”.<sup>65</sup> Sinalizou, também, que foram aderidas medidas pelos gestores, no entanto, as mesmas não foram o bastante para dirimir fragilidades no tocante à fidedignidade dos registros para a edificação de relatórios gerenciais, concluindo, por fim:

Pela fragilidade dos controles da segurança dos dados da DAU, ainda diante das medidas já adotadas pelo gestor, especialmente pela carência da PGFN em sua estrutura física, humana e tecnológica que tem propiciado uma grande sustentabilidade de fraudes no sistema CIDA (Cadastro Integrado da Dívida Ativa da União) e de baixas por prescrição da dívida que poderiam ser evitadas.<sup>66</sup>

Cumprе evidenciar, ainda, o item 4.1 do supracitado relatório, delineado com a seguinte pergunta: o processo de inscrição da DAU está sendo conduzido eficientemente e de acordo com a legislação pertinente? A resposta foi expressa da seguinte forma:

Com os resultados das análises desse ponto, é possível concluir pela ineficiência do processo de inscrição da DAU. A formulação dessa questão estratégica se justifica pela importância dentro do macroprocesso do crédito tributário, pois a intempestividade de inscrição na Dívida Ativa da União ocasiona efeitos negativos a sua cobrança, tendo em vista que os devedores terão maiores prazos para o uso de recursos para ocultar bens sujeitos à penhora judicial, o que dificulta os trabalhos dos procuradores da fazenda nacional na recuperação dos créditos fiscais, além de reforçar as ocorrências da prescrição intercorrente, disposta no art. 40, § 4º, da Lei nº 6.830/1980, Lei de Execuções Fiscais, e da prescrição, propriamente dita, do art. 174, da Lei nº 5.172/1966, Código Tributário Nacional.<sup>67</sup>

Com tal embasamento, a CGU demonstrou a resposta negativa ao seguinte questionamento formulado: a RFB tem direcionado os créditos tributários a serem inscritos em DAU, à Procuradoria da Fazenda Nacional da respectiva unidade federativa, para efeitos de inscrição de cobrança judicial das dívidas dela oriundas, no prazo determinado em Lei? A resposta, portanto, foi negativa. O lapso temporal usado como prazo legal é de 90 (noventa) dias, na forma determinada pelo legislador federal através do Decreto-Lei nº 147/1967<sup>68</sup>, com o texto aferido pelo dispositivo 4º do Decreto-Lei nº 1.687/1979.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 21**: apuração, inscrição e execução da dívida ativa da União. Brasil. Disponível em: <<https://goo.gl/KcHEem>> Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>66</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 21**: apuração, inscrição e execução da dívida ativa da União. Brasil. Disponível em: <<https://goo.gl/KcHEem>> Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>67</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 21**: apuração, inscrição e execução da dívida ativa da União. Brasil. Disponível em: <<https://goo.gl/KcHEem>> Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>68</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967**. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm)> Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>69</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.687, de 18 de julho de 1979**. Dispõe sobre cobrança da Dívida Ativa da União e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1687.htm) > Acesso em: 12 jun. 2022.

Cumpra mencionar, neste ponto, que o prazo original fixado em 1967 era de 30 (trinta) dias. A modificação ocasionada em 1979 triplicou o lapso temporal direcionado à Receita Federal para o cumprimento de sua obrigação<sup>70</sup> e, ainda assim, esse prazo não tem sido cumprido como confirmado pelo CGU.

De volta ao cerne do relatório da CGU, a auditoria feita aponta que até 69% (sessenta e nove por cento) dos feitos objeto da pesquisa foram enviados depois do prazo legal, restando nítido que “existem irregularidades no envio dos débitos pela Receita Federal do Brasil a serem inscritos em DAU”.<sup>71</sup> Desse modo, levando-se em conta que o crédito tributário está sendo cobrado com atrasos, depois do prazo estabelecido em Lei e contrariando os índices empíricos que apontam como o tempo é relevante nesse âmbito, é comum que, em acepções globais, a efetividade das execuções fiscais se encontre muito baixa.<sup>72</sup>

Em estudo comparativo realizado por Becho, em acepções numéricas, a revogação da LEF poderia diminuir em 11% (onze por cento) do número de execuções no país, pois acreditava-se que a vasta quantidade de privilégios disposta aos exequentes fiscais, não disponibilizados pelo sistema jurídico para os não fiscais, têm ocasionado a inefetividade das execuções fiscais.<sup>73</sup> Muitos dos excessos de benefícios foram aqui apontados, dois destes com maior ênfase “maior prazo de interrupção da prescrição, não viabilizado a nenhum outro autor de demanda judicial que não as procuradorias fazendárias; e a ausência de prazo para manifestação dos exequentes fiscais”.<sup>74</sup>

Tais problemas, agora mais delineados, já eram observados há muito tempo, à medida que em 2009 já se ouvia falar na crise das execuções fiscais, sendo indispensáveis novas alternativas para tais demandas. Sendo assim, já se observava uma etapa da história distinta da antecessora, pelo menos no que tange ao processo tributário de forma geral e à execução fiscal de modo particular. O momento anterior foi delineado pela “inflação incontrolada e os grandes planos econômicos intencionando a colocá-la sob controle do Estado.”<sup>75</sup> Os supracitados planos, excetuando-se o Plano Real, foram frustrados, e com eles a jurisdição se observou congestionada de demandas fiscais, tanto em processos cognitivos quanto cautelares e mandamentais.<sup>76</sup>

<sup>70</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 257.

<sup>71</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 21: apuração, inscrição e execução da dívida ativa da União. Brasil. Disponível em: <<https://goo.gl/KcHEem>> Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>72</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 258.

<sup>73</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 259 e 260.

<sup>74</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 259 e 260.

<sup>75</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 260.

<sup>76</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 260.

Aponta-se hodiernamente o declínio de tais demandas. Por sua vez, verificou-se a nítida abrangência das ações de execuções fiscais, como já pontuado. Nesse sentido, algumas questões que obstam a plena efetividade da execução fiscal são tidas como estruturais, visivelmente a morosidade no trâmite dos feitos e a elevada quantidade de ações em andamento. Assim, todas as críticas foram evidenciadas, sobretudo, no que tange aos debates originados com os anteprojetos de lei para a constituição das execuções fiscais administrativas, como o Projeto de Lei (PL) nº 4.507/2019.<sup>77</sup>

No cerne da passividade das procuradorias fazendárias, mencionada no item 1.1 acima, é possível aferir que as acepções distorcidas e preconceituosas contra a execução fiscal verificadas outrora estão sendo substituídas por outras mais realistas. Em suma, elevam-se vários indícios reais de que é necessário muito trabalho para que esse procedimento atinja, no cerne do Poder Judiciário, vasta efetividade, conjugado com a observância e o respeito à legislação. Pois, assim, não será substituindo o direito pela arrecadação que o Brasil alcançará reconhecimento local e internacional, como uma comunidade civilizada.

Portanto, verifica-se a iminência em se empregar medidas mais efetivas no tocante às execuções fiscais, afastando-se o desperdício de recursos públicos e descongestionando o Poder Judiciário. A adoção de medidas desjudicializadas poderia empregar maior eficiência à própria função jurisdicional, o que se refletiria em êxitos para toda a sociedade. Para tanto, medidas alternativas à via judicial já são realidade em diversos países, como se verá no capítulo 2 deste trabalho). E no Brasil não poderia ser diferente, assim, o próximo tópico esboça alguns avanços alcançados nos últimos anos no país.

#### **1.4 OS AVANÇOS OBTIDOS NOS ÚLTIMOS ANOS NA EXECUÇÃO TRIBUTÁRIA E AS PROPOSTAS DOUTRINÁRIAS**

No âmbito federal, em abril de 2016, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) implementou o procedimento do Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito (RDCC), através da Portaria PGFN 396/2016.<sup>78</sup> A finalidade precípua do projeto foi aferir maior eficiência à recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa da União (DAU), intencionando-

<sup>77</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 4507, de 14 de agosto de 2019.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2215287>> Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>78</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN 396, de 20 de abril de 2016.** Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC. Disponível em: <[https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396\\_2016\\_1.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf)> Acesso em: 14 fev. 2022.

se o aperfeiçoamento dos processos de trabalho, em observância aos critérios de economicidade e racionalidade, com fulcro no art. 1 da supracitada Portaria.

Sendo assim, alguns devedores serão inseridos no RDCC para que se proporcione preferência e celeridade às execuções fiscais onde o valor seja acima de 1 (um) milhão de reais. O devedor inserido em tal regime será direcionado a procedimentos especiais de diligências, assim como terá sua execução fiscal suspensa através de decisão judicial. O art. 20 da supracitada Portaria estabelece que as execuções fiscais de montante inferior ou igual a 1 (um) milhão de reais deverão ser suspensas, com base no art. 40 da LEF desde que não se observe nos autos garantia útil à satisfação do crédito, completo ou em partes, ou que não tenha existido parcelamento do débito. É tida como inútil a garantia aferida que seja de complexa alienação ou de valor irrelevante.

A razão que ampara esta ação é de grande nitidez. É possível até mesmo inferir que seria uma ideia simples a de que uma instituição não deve dispensar a maior parte de sua energia e seus recursos escassos com processos que têm como inevitável o fracasso.<sup>79</sup> Assim, o RDCC se edificou para tornar harmônica a conjuntura atual de possibilidade de recuperação do crédito tributário e a suspensão processual, além de intencionar a prioridade das demandas de devedores com mais patrimônio para que a dívida seja adimplida. Nessa toada, tal regime não diz respeito à forma arbitrária com propósito de somente minimizar os processos e, por conseguinte, o trabalho nas procuradorias.

Em vista disso, foi a proporcionalidade entre a quantidade de execuções com o montante a ser recuperado que impulsionou a PGFN a instaurar o RDCC, pois constatou-se pela Coordenação de Crédito que o maior nível de processos está na casa de dívidas de até 1 (um) milhão de reais. Todavia, ao comparar o montante das dívidas com os valores que verdadeiramente podem ser reestabelecidos em cada faixa de valor, os devedores de débitos acima de um milhão portam maior capacidade de adimplir o débito.

Nesse sentido, observa-se que a quantidade de execuções fiscais com dívida superior a 1 (um) milhão de reais é inversamente proporcional à possibilidade de se recuperar o crédito da União. São menos dívidas de montantes elevados com maiores possibilidades de pagamento e, por ser imprescindível existir uma conexão entre eficiência e retorno concreto do crédito para o Estado, é que se fundamenta o RDCC.

---

<sup>79</sup> Com os debates jurídicos acerca da adoção deste novo modo de trabalho, veja: CARDOSO, Paulo Roberto de Sousa. **Design thinking, regime diferenciado de cobrança de créditos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e a inovação na Administração Pública**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-vii-numero-10-2017/11design.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2022. p. 150.

Através do RDCC, de acordo com a visão de Becho, a PGFN sai de um lugar passivo na cobrança do crédito tributário para um exercício mais proativo, beneficiando a atividade administrativa prévia e simultânea com a atuação judicial, assumindo deveres que lhe são inerentes e de seu interesse, como a pesquisa de bens penhoráveis, bem como a substituição da execução pelo protesto de CDAs, nas balizas em que ele é mais eficiente e econômico.<sup>80</sup> Assim, exitosas são as medidas alcançadas nesse contexto, sendo edificada a melhor novidade, na seara da cobrança federal de tributos, dos últimos anos.<sup>81</sup>

Inclusive, já é possível concluir que essa inovação terá sucesso, ainda que, agora, não estejam disponíveis todos os resultados do projeto-piloto. Segundo informado pela PGFN, os dados já acessíveis mostram os bons resultados. Em unidades em que a adesão ao RDCC já atingiu percentuais expressivos, com o arquivamento do art. 20 da Portaria PGFN 396/2016, houve crescimento notável na arrecadação, mesmo com a diminuição no número de execuções fiscais em curso.<sup>82</sup> É o que foi informado pela PGFN em notícia veiculada em seu site em setembro de 2017, aferindo que a recuperação por execução fiscal no primeiro semestre de 2017 já havia ultrapassado o ano anterior. Desse modo, vale ressaltar o seguinte texto da notícia:

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) obteve, no primeiro semestre de 2017, um aumento significativo nos números de recuperação de créditos tributários e não tributários da União, bem como de créditos do FGTS. Nos seis primeiros meses deste ano, R\$ 7,75 bilhões foram recuperados, o que representa um aumento de 21,6% em relação ao mesmo período de 2016. Ao descontar a inflação no período, tem-se que o crescimento real foi de 16%. Esse desempenho positivo é fruto das várias estratégias de cobranças utilizadas pelo órgão e, especialmente, do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC).

Os números são muito relevantes e é razoável presumir que a tendência de crescimento da arrecadação se mantenha. Todavia, apesar da lógica inerente ao RDCC ser de grande robustez, de tal racionalização da cobrança ser desejada há bastante tempo pelos verdadeiros usuários das ferramentas de cobrança, ou seja, os Advogados Públicos Federais que atuam na execução fiscal, e de já existirem resultados provisórios exitosos, a aderência dessa inovação não ocorre sem obstáculos, internos e externos, pois a Administração Pública, por sua essência e configuração atual, opõe-se à inovação, mesmo quando ela é claramente benéfica.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 292.

<sup>81</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 292.

<sup>82</sup> CARDOSO, Paulo Roberto de Sousa. **Design thinking, regime diferenciado de cobrança de créditos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e a inovação na Administração Pública**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-vii-numero-10-2017/11design.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2022. p. 153.

<sup>83</sup> CARDOSO, Paulo Roberto de Sousa. **Design thinking, regime diferenciado de cobrança de créditos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e a inovação na Administração Pública**. Disponível em:

No cerne dos obstáculos externos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, destaca-se a resistência apontada na Notícia nº 1.16.000.001989/2016-29 (manifestação 20160058573), encaminhada ao Ministério Público Federal, que acusava os Procuradores a cargo do RDCC, dentre outras irregularidades, de cometerem atos de improbidade administrativa, uma vez que estariam supostamente deixando de demandar o recolhimento de tributos devidos até um milhão “sem a competente previsão dos mecanismos de compensação financeira.”<sup>84</sup> A PGFN apresentou, felizmente, uma exposição com os sólidos estudos sobre a metodologia do RDCC para o Ministério Público Federal, que logo arquivou o procedimento.<sup>85</sup> Todavia, consta o registro da acusação e da oposição oferecida à inovação.

Por fim, em relação aos óbices internos, observa-se uma certa relutância por parte dos servidores da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em cumprir fielmente a Portaria, o que leva alguns dos Procuradores, em especial os mais experientes na carreira, a acreditarem que há um perigo exagerado nesse método de trabalho, ou que é contraditório arquivar um grande número de execuções fiscais para aumentar a eficiência na arrecadação.

No que tange ao Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa (CDA), antes de tratar do instituto, vale reiterar que, como visto acima, o modelo de arrecadação fiscal brasileiro, após o incumprimento da obrigação tributária e a constituição do crédito tributário, é principalmente judicial, tendo em vista que as execuções fiscais correspondem grande parte dos processos em curso no Poder Judiciário em primeira instância. Sendo assim, a questão da judicialização como método primordial de cobrança dos débitos da Fazenda Pública não se limita à relação jurídico-tributária e ao recebimento do crédito público, mas atinge também o congestionamento do Judiciário, contribuindo de maneira expressiva para a morosidade crônica do sistema.

Nesse quadro, ante à dificuldade do Estado em recuperar o crédito público de forma mais breve e menos onerosa para o Judiciário, ao contribuinte e à sociedade de modo geral, à luz do princípio da eficiência, tornam-se relevantes medidas alternativas para impulsionar o pagamento, dentre elas o mencionado protesto extrajudicial. A Lei nº 9.492/1997<sup>86</sup> previu expressamente o protesto de qualquer documento de dívida, dentre as quais a CDA, como um

---

<<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-vii-numero-10-2017/11design.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2022. p. 154.

<sup>84</sup> CARDOSO, Paulo Roberto de Sousa. *Ibidem*.

<sup>85</sup> CARDOSO, Paulo Roberto de Sousa. *Ibidem*.

<sup>86</sup> BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm)> Acesso em: 18 jun. 2022.

título com presunção de liquidez e certeza na forma do art. 201<sup>87</sup> do Código Tributário Nacional (CTN) e do art. 784, IX do CPC/2015.<sup>88</sup>

Todavia, não obstante a reconhecida natureza de título extrajudicial, a questão do protesto da CDA tem sido um tópico polêmico, sobretudo na doutrina. Com efeito, uma parte significativa da doutrina defende a inadmissibilidade de protestar a CDA.<sup>89</sup> Os principais argumentos doutrinários nesse sentido dizem respeito à desnecessidade do protesto da CDA para configurar em mora o devedor e para o ajuizamento da execução fiscal, sobretudo porque se trata de título executivo que, apesar de constituído unilateralmente pelo credor, desfruta de presunção legal de legitimidade, certeza e exigibilidade. Ademais, o meio adequado para a cobrança dos créditos da Fazenda Pública é exclusivamente a execução fiscal, e que o protesto da CDA configurava sanção política, além de encargo excessivo ao devedor.<sup>90</sup>

Nesse diapasão, a doutrina de Paulsen<sup>91</sup> aduz que o protesto de CDA em cartório, para além de ser improcedente, porque absolutamente dispensável para que se caracterize a mora do devedor e para que se possa realizar a execução, não tem efeito interruptivo do prazo prescricional, porque não está mencionado no parágrafo único do artigo 174 do CTN.<sup>92</sup> Na mesma toada, as lições de Sabbag “percebem que o protesto, além de ressaltar uma medida excessiva, é de todo desnecessário, pois a mora do contribuinte, demarcando-se o termo a quo à aferição dos juros de mora, não está a depender do protesto do título”.<sup>93</sup> Nesse sentido, não se verifica motivos para que se “proteste” para persuadir o devedor em atraso.

Por outro lado, os doutrinadores<sup>94</sup> que, desde a publicação da Lei 9.492/1997, assentavam a possibilidade de se protestar a CDA com fulcro, basicamente, no princípio da eficiência e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem do administrador público o uso dos métodos mais efetivos e menos onerosos para arrecadar, garantido pelo protesto extrajudicial.

<sup>87</sup> Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular. (BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)> Acesso em: 20 fev. 2022.)

<sup>88</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)> Acesso em: 19 jun. 2022.

<sup>89</sup> A título de exemplo, Eduardo Sabbag (2011) e Leandro Paulsen (2012).

<sup>90</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 928.

<sup>91</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 154.

<sup>92</sup> BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>93</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 929.

<sup>94</sup> Emanuel Macabu Moraes (2004) e Márcio André Lopes Cavalcante (2012).

Além disso, a executoriedade não suprime a possibilidade de se protestar títulos de crédito e muito menos poderia fazê-lo no tocante à CDA.

Como sustenta Moraes, o protesto da CDA está previsto legalmente, pois como visto representa um título executivo extrajudicial e, dessa maneira, classifica-se como um documento de dívida. Além disso, obstar a Fazenda Pública de protestar acarretaria o desequilíbrio no tratamento dispensado ao particular: se o credor privado tem acesso ao protesto, não há motivo para retirar este privilégio do Poder Público.<sup>95</sup>

Cavalcante aponta outras vantagens do protesto da CDA, como a interrupção do prazo prescricional (art. 202, III, CC/2002); a dispensa do devedor no tocante aos gastos com honorários advocatícios e custas processuais; tornar economicamente viável para a Fazenda Pública a cobrança extrajudicial de montantes considerados ínfimos para fins de execução fiscal e, por fim, o alto potencial de coercibilidade do protesto, pois viabiliza a inscrição do devedor nos serviços de proteção do crédito.<sup>96</sup>

No nosso entender, a disposição legal do rito especial da execução fiscal não obsta a cobrança do crédito público fora da esfera judicial, sobretudo quando representa o meio mais viável e menos dispendioso para a arrecadação. Além disso, o artigo 46 da Lei 11.457/2007 permite que a Fazenda Nacional celebre acordos com entidades públicas e privadas para a divulgação de informações concernentes à inscrição em dívida ativa.

Não obstante os vários argumentos favoráveis ao protesto da CDA, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) mantinha jurisprudência no sentido de que a medida era dispensável, diante da presunção de certeza e liquidez do título em questão.<sup>97</sup> Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 3053/09, orientou a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que:

(...) envie esforços no sentido de avaliar a utilização de mecanismos mais eficientes na cobrança da dívida ativa do FGTS, tais como cobrança administrativa via boleto bancário ou protesto do título da CDA – Certidão de Dívida Ativa, no sentido de incrementar a recuperação de valores reduzidos (até R\$ 10 mil), evitando também a prescrição de créditos e aumentando a arrecadação regular pelo efeito da expectativa de cobrança.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto extrajudicial: direito notarial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 39.

<sup>96</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A Lei 12.767/2012 prevê expressamente a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa (CDA)**. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2012/12/lei-127672012-preve-expressamente.html>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

<sup>97</sup> BRASIL. **Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007**. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm)> Acesso em: 18 jun. 2022.

<sup>98</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3053. Plenário. Rel. André Luís de Carvalho. 2009.

A edição da Lei 12.767/2012, originada da conversão da MP nº 577, de 2012, ao incluir o parágrafo único no art. 1.º da Lei 9.292/1997<sup>99</sup>, determinou positivamente no arcabouço jurídico nacional a possibilidade de protesto extrajudicial da CDA.

Todavia, ainda antes da criação supracitada norma, o protesto de CDA era adotado pelas Fazendas Públicas. No âmbito federal, a PGFN já tinha regulamentado tal prática, através da Portaria PGFN 321/06, permitindo-a especialmente para os débitos que não superassem o valor mínimo para a instauração de execução fiscal, em conformidade com a regulamentação do Ministério da Fazenda.<sup>100</sup> A Portaria Interministerial 574-A/10, assinada pelo Ministro da Fazenda e pelo Advogado-Geral da União, previa também o protesto de CDA para as Certidões de Dívida Ativa expedidas pelas autarquias e fundações públicas federais, de forma independente do valor.<sup>101</sup>

Após a publicação da Lei 12.767/2012, a Procuradoria Geral Federal (PGF) regulamentou o protesto extrajudicial decorrente da inadimplência de certidões de dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais por meio da Portaria 17/2013, no que diz respeito aos débitos cujo montante não exceda R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).<sup>102</sup> De igual forma, a PGFN editou a Portaria 429/2014, a qual disciplina o uso do protesto extrajudicial por ausência de pagamento de certidões de dívida ativa da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de responsabilidade da PGFN, os quais não ultrapassem R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).<sup>103</sup>

De acordo com informações divulgadas pela PGFN, em 2014 foram protestadas 313.859 (trezentas e treze mil, oitocentas e cinquenta e nove) certidões de dívida ativa e recuperados 224 milhões de reais, aproximadamente 18,2% (dezoito ponto dois por cento).<sup>104</sup> Já em 2013,

<sup>99</sup> Art. 1.º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei 12.767, de 2012)

<sup>100</sup> BRASIL. **Portaria PGFN nº 321, de 06 de abril de 2006.** Dispõe sobre o protesto de Certidão de Dívida Ativa da União. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=197187>> Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>101</sup> BRASIL **Portaria Interministerial nº 574-A, de 20 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-interministeriais/2011/portaria-574-A>> Acesso em: 17 jun. 2022.

<sup>102</sup> BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm)> Acesso em: 18 jun. 2022.

<sup>103</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 429, de 04 de junho de 2014.** Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/protesto-de-certidao-da-divida-ativa-da-uniao/PORTARIA%20429-2014.pdf/view>> Acesso em: 19 jun. 2022.

<sup>104</sup> BRASIL. **PGFN em Números.** Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, 2015.

foram protestadas 45.610 (quarenta e cinco mil, seiscentas e dez) certidões de dívida ativa e recuperados 35,6 milhões de reais.<sup>105</sup> Os dados revelam que, apesar de ser um instituto relativamente novo, o protesto da CDA tem se mostrado eficiente no aumento da arrecadação no âmbito federal.

De acordo com Godoi, o protesto desestimula a judicialização, promove a divulgação ampla da dívida com o ente público e conduz à cobrança mais célere e econômica para o Estado e para o contribuinte, uma vez que este não suportará custos judiciais e encargos sucumbenciais. Salienta-se que o protesto cumpre a relevante função de publicizar os débitos pendentes de ajustamento perante a Fazenda Pública em benefício da sociedade e do mercado, atendendo aos princípios da transparência e da publicidade que orientam a gestão pública.<sup>106</sup>

Tal fato foi reforçado pelo STJ, que superou a postura anterior sobre a questão, ao reconhecer a validade do protesto da CDA, seguindo o exemplo do acórdão prolatado no julgamento do Recurso Especial 1.126.515/PR, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, no qual se evidencia:

13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.

14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o ‘II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo’, definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a ‘revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo’.<sup>107</sup>

Dessa forma, é possível afirmar que o protesto, hodiernamente definido na legislação nacional e acolhido pela jurisprudência, cumpre a função de importante ferramenta para a cobrança extrajudicial do crédito tributário, porque, além de diminuir os custos da arrecadação, afere celeridade e efetividade ao ato, minimizando significativamente a litigiosidade, e contribuindo para o alívio do sobrecarregado Poder Judiciário brasileiro.

Portanto, é possível concluir que o protesto da CDA inibe a judicialização, alcança uma publicidade ampla da dívida com o Poder Público, favorece uma cobrança mais célere e vantajosa economicamente para o Estado e para o contribuinte, para além de diminuir de modo considerável a litigiosidade, consagrando o princípio da eficiência, inscrito na Constituição

<sup>105</sup> BRASIL. **PGFN em Números**. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, 2015.

<sup>106</sup> GODOI, Marilei Fortuna. **Formação do título executivo**. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 66.

<sup>107</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1126515/PR. Relator Herman Benjamin. DJe 16.12.2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24811648/recurso-especial-resp-1126515-pr-2009-0042064-8-stj>> Acesso em: 18 jun. 2022.

Federal de 1988, atuando, assim, como uma importante ferramenta na cobrança extrajudicial do débito tributário.<sup>108</sup>

No que tange às soluções apontadas pela doutrina nacional, já há conhecimento da diferenciação entre meios de cobrança diretos e indiretos. Theodoro Júnior, a título de exemplo, destaca a divisão entre meios de sub-rogação e meios de coação, afirmando que o Estado se vale dos últimos para impor o domínio da ordem jurídica. Dentre os meios de coação, estão a multa e a prisão, que se configuram como instrumentos ameaçadores, de força indireta na tentativa de garantir o acatamento às normas jurídicas. Não são manobras próprias do processo de execução, salvo se de forma acessória ou secundária. Por seu turno, nos meios de sub-rogação o Estado atua como substituto do devedor inadimplente, sem a sua cooperação e até mesmo contra a sua vontade, dando ao credor a satisfação que seria o cumprimento da obrigação ou um benefício equivalente.<sup>109</sup>

Com base nas lições de Becho, atualmente, os principais meios indiretos de cobrança, os coativos, são as multas e as inscrições em cadastros de devedores. Nossa pesquisa tratará das últimas, destacadamente uma à disposição do Poder Executivo Federal: a inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, o popular CADIN. Além disso, o SERASA e o SPC, serviços de crédito privados, funcionam como meios indiretos de cobrança. Ocorre o mesmo com o protesto de títulos executivos mencionado anteriormente, incentivado pelo próprio CNJ por meio da Recomendação 26, de 15 de dezembro de 2009.<sup>110</sup>

A posição do CNJ, inclusive, corrobora o que se pretende mostrar no presente trabalho: a existência de uma política pública que favorece a utilização de meios indiretos coativos de cobrança, em detrimento da execução forçada (o meio direto), que no campo tributário significa o uso do processo de execução fiscal. A cobrança administrativa é tipicamente reforçada por métodos indiretos de coerção, como multas, que têm por objetivo desestimular a inadimplência. Nessa conjuntura, também a emissão de certidão positiva de débito fiscal demonstra uma irregularidade que pode impedir o andamento normal das atividades comerciais do devedor perante o fisco.<sup>111</sup>

A maior medida de pressão (ou seja, um meio indireto de cobrança) à disposição da Administração Tributária Federal é a inscrição no CADIN, instituído pela Lei nº 10.522/2002. Apesar de se mostrar, formalmente, como um simples cadastro, o fato é que ele obsta diversas

---

<sup>108</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>109</sup> THEODORO JR., Humberto. Curso de direito processual civil. V. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 8.

<sup>110</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 266.

<sup>111</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 267.

possibilidades de negócios dos devedores, dentre elas a participação em licitações públicas e a obtenção de financiamentos em entidades financeiras do Estado.<sup>112</sup>

É importante esclarecer que a previsão da Lei do CADIN, de que o devedor seja inserido no cadastro após setenta e cinco dias da notificação (Lei nº 10.522/2002, art. 2º, § 2º) não impede ou suspende o dever da Receita Federal de encaminhar o procedimento administrativo à Procuradoria da Fazenda Nacional, uma vez que não há tal exigência na legislação pertinente. No tocante ao CADIN, a prova de seu exercício como método coativo de cobrança pode ficar nítido com a leitura do art. 6º da Lei nº 10.522/2002:

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:  
 I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;  
 II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;  
 III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

De acordo com Becho, é óbvio que aqueles que tiveram seus nomes registrados no CADIN não poderão tomar empréstimos em bancos públicos, não receberão os incentivos a que têm direito e não poderão fazer contratos com a Administração Pública. No seu entender, o texto da lei se limita à obrigatoriedade da consulta, mas, é claro, as autoridades que a realizarem estarão incentivadas a negar as operações de crédito, os incentivos fiscais e financeiros, bem como a assinar contratos que envolvam recursos públicos, sob pena de responderem, no mínimo, por improbidade administrativa.<sup>113</sup>

Acerca dos impactos da escolha política pela cobrança indireta de tributos na Justiça Federal, afere-se que estes podem ser mensurados pelo número de processos em que se reconhece a prescrição e em todos que o Poder Judiciário opera para conservar a ação judicial ativa, mesmo que parem questionamentos sobre a legitimidade de determinados fundamentos. Uma infrequente ocorrência do Direito Comercial, por exemplo, passa a ser muito corriqueira no cerne das execuções fiscais (responsabilidade de administradores de empresa), visivelmente via redirecionamento pela denominada dissolução irregular.

Segundo crítica realizada por Becho, os dados apresentados podem indicar aos órgãos de pesquisa qual é o maior problema nas execuções fiscais. Sendo assim, parece que a demora no ajuizamento dessas ações demonstra que a proposta de delegar o seu processamento para o

<sup>112</sup> BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm)> Acesso em: 19 jun. 2022.

<sup>113</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica.** 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 267.

Poder Executivo (desjudicialização da execução fiscal) talvez não seja uma boa medida e não trará um aumento significativo na taxa de cobrança dos tributos federais.<sup>114</sup>

No que tange ao ensejo de criação dos Conselhos Nacionais da Advocacia Pública e do Julgador Administrativo, a EC nº 45/2004, instaurou o CNJ, como visto, e o Conselho Nacional do Ministério Público. Os dois são integrados por autoridades e representantes de muitos órgãos, como, por exemplo, Ministros do STF e de Tribunais Superiores, magistrados de todas as instâncias, Membros do MP e da Advocacia, além de indivíduos de vasto saber jurídico e reputação ilibada, apontados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.<sup>115</sup>

Semelhante aos Conselhos do Ministério Público ou de Justiça, as atribuições do Conselho Nacional da Advocacia Pública contemplariam o acompanhamento da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos membros, de todas as esferas federativas, da Advocacia Pública. Assim, a ação do CNJ e do CNMP tem se sobressaído pela melhoria dos serviços jurisdicionais, tendo em vista que, a Advocacia Pública, com a autonomia assegurada constitucionalmente, poderia, nesse órgão, ampliar suas atribuições, com controles de produtividade, julgamentos correicionais em conjunto com as corregedorias locais dos entes federados, notadamente.

O CNJ, órgão a que estão subordinados todos os magistrados, com exceção dos Ministros do STF, tem prestado valiosos serviços ao país, causando melhorias expressivas no Poder Judiciário. Uma delas é a Justiça em Números, que já foi comentada no presente estudo e que vem contribuindo muito para o conhecimento do Judiciário nacional, interna e externamente. Outra são as Metas de Nivelamento, que tem como objetivo uniformizar o estado dos processos em todo Brasil.<sup>116</sup>

Assim, Becho pondera que seria extremamente benéfico para a efetivação dos princípios constitucionais que embasam a Administração Pública, que um órgão de fiscalização externa tivesse como função atuar nos processos administrativos e na Advocacia Pública. Ele seria composto, assim como os atuais Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público.<sup>117</sup>

A implementação de um Conselho Nacional da Advocacia Pública, similar aos moldes do CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público, representaria grandes progressos para a Advocacia Pública brasileira. O controle externo que seria conduzido por Ministros de Tribunais Superiores, Magistrados, Procuradores, Advogados da iniciativa privada e por

<sup>114</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 278.

<sup>115</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)> Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>116</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 292.

<sup>117</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 292.

representantes do Congresso Nacional apenas serviria para auxiliar aquele órgão a atender ao texto constitucional de 1988 e aos documentos internacionais que o Brasil é signatário para a tutela dos direitos humanos, incluindo os direitos humanos dos contribuintes.<sup>118</sup>

O aludido Conselho, cuja instauração é defendida por Becho, seria capaz de polir situações insustentáveis nos dias de hoje, tal como ocorre quando a Procuradoria da Fazenda Nacional não consegue dialogar – ao menos não na capital paulista - com seu cliente, ou seja, a RFB. Também é grande o número de equívocos de comunicação externa da Advocacia Pública com advogados, sujeitos passivos ou seus mandatários, como contadores, ou não a faz com presteza e de forma constante.

O Conselho proposto seria um auxílio para impedir que a Advocacia Pública, ao menos nas execuções fiscais, atue muitas vezes de forma contrária aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade administrativa, da eficiência e outros, ao requerer medidas protelatórias para evitar que o processo seja sobrestado baseado no art. 40 da LEF. Portanto, toda a sociedade obterá benefícios caso seja instituído o Conselho Nacional do Juiz Administrativo, com atribuições similares ao atual CNJ e com foco na melhoria do processo administrativo tributário.<sup>119</sup>

Dessa forma, o Conselho Nacional da Advocacia Pública seria responsável pela autonomia administrativa, orçamentária e funcional dos membros da supracitada Carreira, mas, também, possibilitaria o controle social, tão almejado por todos os segmentos, dos membros em questão. Portanto, essas propostas são voltadas a fornecer à Advocacia Pública uma verdadeira função indispensável à Justiça, atendendo os interesses permanentes do Estado, e não aos interesses temporários que, por vezes, podem interferir na manutenção do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>118</sup> BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018. p. 292.

<sup>119</sup> BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm)> Acesso em: 12 jun. 2022.

## **2 BASES TEÓRICAS PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL VIA SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E O DIREITO COMPARADO**

Este capítulo busca firmar as bases teóricas para a desjudicialização da execução fiscal via Serventias Extrajudiciais. Examina-se primeiramente o acesso à justiça como um atributo principal do conceito de jurisdição, seguido da análise dos principais casos normativos de execução extrajudicial no ordenamento jurídico, bem como os Projetos de Lei nº 5.080/2009 e 4257/2019 para desjudicializar a execução fiscal, suas ilegalidades e inconstitucionalidades latentes pontuadas pela doutrina. Analisa-se, ainda, a desjudicialização no direito comparado, em alguns países europeus (Alemanha, Itália, França e Portugal) e americanos (Chile e Argentina e Estados Unidos da América - EUA).

### **2.1 DO ACESSO À JUSTIÇA COMO ATRIBUTO PRINCIPAL DO CONCEITO DE JURISDIÇÃO**

Dadas as circunstâncias históricas, econômicas, políticas e sociais expostas no capítulo anterior, as quais emergiram a Constituição Federal de 1988, a jurisdição era concebida como uma função exclusiva do Estado. Tinha-se a percepção que os atributos da imperatividade, substitutividade e inevitabilidade apenas poderiam ser exercidos através do poder de império do Estado em um sistema de jurisdição *una*.<sup>120</sup>

A redemocratização relativamente recente na Constituição Federal de 1988 não permitia total confiança no Poder Executivo, que era percebido como inábil para exercer qualquer atividade administrativa contenciosa com características de jurisdição, seja em matéria fiscal ou qualquer lide envolvendo os interesses do Estado. A título de exemplo, os Tribunais de Contas, tais como foram concebidos pela CF/88, foram submetidos ao crivo do Poder Legislativo com natureza jurídica de “*staff*” e não possui (ou, sob a perspectiva de que foram criados, não possuíam), qualquer atributo de imperatividade de suas decisões, uma vez que não exerciam a jurisdição.

Carmona aduz acerca da necessidade de conceber a jurisdição sob o pálio do Estado:

Arraigada em nossa doutrina nacional a ideia de que a jurisdição é função do Estado, e de mais ninguém. O poder de julgar – diziam os nossos antigos – ‘pertence à nação, que o exerce por meio de seus juízes’. Assim, o judicial apropriava-se do jurisdicional,

<sup>120</sup> ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro et. al. **Acesso à justiça: aspectos constitucionais e sociais**. 1ª Ed. Salvador: Editora Motres, 2018, p. 79.

criando um bloco difícil de separar, e todos nós criamo-nos e crescemos à sombra deste ajuntamento artificial e impreciso. Chegado o terceiro milênio, não há mais como manter a liga.<sup>121</sup>

Consequentemente, com o aumento do demandismo judicial, a hiperjudicialização dos conflitos impôs aos juristas uma revisão de vários conceitos, dentre eles, o de jurisdição e processo. Os atributos da imperatividade, substitutividade e inevitabilidade inerente ao conceito clássico de jurisdição e o marco do garantismo da segurança jurídica foram contrapostos por novas perspectivas processuais, impostas pela Emenda Constitucional 45/2004 que implementou o princípio da razoável duração do processo e pelo CPC/2015, que introduziu o negócio jurídico processual. Ampliando as relações jurídicas processuais para além da relação juiz-parte, passando a possuir a natureza jurídica de relação processual, conforme expõe Grinover:

Se antes era discutível que a relação jurídica processual também se estabelecesse entre as partes – e não exclusivamente entre cada uma e o juiz – hoje a afirmação é desmentida pelo modelo de processo cooperativo instituído pelo novo CPC, que prevê negócios jurídicos processuais entre as partes, como as convenções sobre procedimento e a distribuição de poderes, faculdades, deveres e ônus.<sup>122</sup>

Há muito que Grinover demonstra a necessidade de uma reestruturação dos conceitos clássicos de jurisdição e processo, no sentido de entender a jurisdição como garantia de acesso à justiça com escopo de pacificação social. Afasta-se, assim, a concepção de poder, pois na justiça conciliativa não está presente esse atributo do conceito clássico de jurisdição, apenas função e atividade oriundas dos elementos normativos que compõe o ordenamento jurídico e do devido processo legal permanecem. Desse modo, não há mais lide intrínseca à jurisdição, pois na justiça conciliativa e no processo cooperativo ela não se faz presente.

O atributo da substitutividade da vontade das partes não pode ser visualizado sobre essa nova perspectiva, tendo em vista que os meios consensuais de solução de conflitos, a justiça conciliativa e o processo cooperativo não substituem a vontade das partes. Todavia, a ausência desse atributo é substituída pela previsibilidade da decisão final nestes processos, que será objeto de estudo no próximo capítulo, onde serão abordados os reflexos da quebra de paradigma no devido processo legal extrajudicial.

Outra consequência dessa nova forma de conceber a jurisdição se revela na ausência da prerrogativa de definitividade da mesma. Neste ponto, Grinover aduz que a preclusão

<sup>121</sup> CARMONA, Carlos Alberto. **A arbitragem no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 37.

<sup>122</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018. p. 17 e 18.

administrativa também leva a um grau de imunidade comparável ao da coisa julgada.<sup>123</sup> Logo, verifica-se que será possível conceber um processo administrativo contencioso tributário como importante elemento do processo de desjudicialização. A Professora Maysa de Sá Pittondo Deligne, reconhece a estabilidade das decisões no processo administrativo fiscal em favor do contribuinte:

A originalidade, por fim, reside em reconhecer estabilidade extraprocessual à decisão administrativa tributária favorável ao sujeito passivo e às questões nela enfrentadas, como ato jurisdicional dotado de estabilidade plena por não ser passível de revisão pelo Poder Judiciário. Além disso, consideram-se as particularidades dos efeitos dessa decisão, passíveis de serem produzidos inclusive para o futuro, identificando as distinções e aproximações com a noção da coisa julgada material formada na seara judicial.<sup>124</sup>

Antes de adentrar nas soluções propostas da Execução Fiscal Extrajudicial, é importante estabelecer os marcos teóricos que subsidiam a criação de normas instrumentais adequadas ao devido processo legal fiscal extrajudicial junto às Serventias Extrajudiciais. Parte-se, portanto, dos estudos de Grinover, no sentido de que a jurisdição compreende os meios consensuais de solução de conflitos, não restringindo-se nem mesmo à esfera estatal e arbitral, por ter como elemento central de sua conceituação o acesso à justiça. Para a autora, em concepção da qual se parte neste trabalho, a jurisdição é conceituada como a garantia de acesso à justiça para solução de conflitos, utilizando seus instrumentos – processo e procedimento – na busca da tutela jurisdicional justa e adequada.<sup>125</sup>

Assim, a partir do conceito de Grinover, o gênero processualidade também tem sua nova conformação, processo é procedimento em contraditório.<sup>126</sup> Portanto, estabelecidos os marcos teóricos dessa pesquisa, o estudo passa a discorrer sobre os instrumentos normativos pontuais de Execução Extrajudicial, previstos no ordenamento jurídico.

## **2.2 A EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL NO DIREITO PÁTRIO E SUA CONSTITUCIONALIDADE AFERIDA NA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL 249.**

<sup>123</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018. p. 19.

<sup>124</sup> DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo. **Efeitos das decisões no processo administrativo tributário**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2020. p. 21.

<sup>125</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018. p. 3.

<sup>126</sup> Ibidem. p. 3.

O fenômeno da desjudicialização e do alargamento do conceito de jurisdição na atualidade, remonta o histórico das polêmicas e críticas feitas ao Decreto Lei 70/1966, que implementou a excursão de bem imóvel em garantia de pagamento de forma extrajudicial sem participação do Estado Juiz. Após a CF/88 o argumento da inconstitucionalidade se fortaleceu em face das garantias constitucionais da nova ordem constitucional, dentre elas a necessidade de submissão da privação de bens ao devido processo legal, afronta ao monopólio de jurisdição, do juízo natural, do contraditório e da ampla defesa.

De acordo com estudos de Ribeiro, o plano de desenvolvimento econômico e social ponderado pelo Governo Federal em meados de 1960 foi estruturado na concessão de crédito para a edificação de moradias, como financiamento da casa própria.<sup>127</sup> Como forma de impulso às instituições financeiras que se sujeitavam a grandes riscos de inadimplência, até mesmo em consideração aos elementos característicos dos mutuários beneficiados pelo programa, foi concretizado um novo modelo de recuperação de crédito hipotecário.<sup>128</sup> Nessa conjuntura, origina-se o controverso Decreto-Lei nº 70/1966<sup>129</sup>, admitindo que o credor imobiliário possa executar extrajudicialmente a garantia, função jurisdicional então atribuída a um agente fiduciário.<sup>130</sup>

Em conformidade ao supracitado Decreto-Lei, vencida e não paga a dívida hipotecária, em sua completude ou em parte, o credor poderá formalizar ao agente fiduciário o requerimento de execução da dívida, a instruindo com:

- a) o título da dívida adequadamente registrado no respectivo Cartório de Imóveis; b) a memória de cálculo do saldo devedor, discriminando o principal, os juros, a multa e demais encargos contratuais e legais; e c) a cópia dos avisos de recobrimento da dívida.<sup>131</sup>

O agente fiduciário é compreendido como um terceiro escolhido em mútua concordância do credor e devedor, sinalizado já no contrato de hipoteca, sendo a ele obstado manter vínculos societários com os sujeitos envolvidos.<sup>132</sup> Deve, assim, operar com notada

<sup>127</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Revista e Atualizada. Editora Juruá, 2019. p. 41.

<sup>128</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. Op. Cit. p. 41.

<sup>129</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 77, de 23 de novembro de 1966**. Acrescenta alínea à Lei nº 4.476, de 12 de novembro de 1964, que estabelece a precedência funcional entre Oficiais Gerais dos postos de Almirante-de-Esquadra, General-de-Exército e Tenente-Brigadeiro. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-77-23-novembro-1966-375944-norma-pe.html>> Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>130</sup> DENARDI, Volnei Luiz. Execução judicial e extrajudicial no Sistema Financeiro de Habitação: Lei nº 5.741/1971 e Decreto-Lei 70/1966. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2009. p. 82.

<sup>131</sup> VASCONCELOS, Pedro. **Execução extrajudicial e judicial do crédito hipotecário no Sistema Financeiro da Habitação**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976. p. 20.

<sup>132</sup> De acordo com o artigo 30, § 3º do Decreto-Lei nº 70/66, “os agentes fiduciários não poderão ter ou manter vínculos societários com os credores ou devedores das hipotecas em que sejam envolvidos.”

imparcialidade, sendo facultado às partes solicitarem em juízo o afastamento do agente sob o qual incidirem possíveis suspeições de parcialidade ou inaptidão<sup>133</sup>, podendo, desse modo, ser responsabilizado por possíveis danos aferidos no desenvolver de suas funções.<sup>134</sup>

A realização da atribuição é regulamentada pelo Banco Central do Brasil (BCB), notadamente na Resolução nº 1764/1990, a qual estabelece, em seu art. 2º, como possíveis agentes fiduciários:

Os bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, Caixa Econômica Federal, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, companhias hipotecárias, sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários e sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários.<sup>135</sup>

Não obstante o Decreto-Lei nº 70/66 demandar que tais agentes fiduciários sejam devidamente credenciados junto ao BCB, essa obrigatoriedade foi dispensada na supracitada Resolução. O agente fiduciário para quem o credor edifica a solicitação examina o título da dívida e desempenha controle formal, ratificando a legitimidade de parcela do executado, pertinência do imóvel aferido em garantia e compatibilização entre os documentos expostos e o requerimento elaborado.<sup>136</sup>

Quando do recebimento da solicitação da execução, o agente fiduciário, nos dez dias posteriores, deve notificar o devedor, através de Cartório de Títulos e Documentos, aferindo-lhe o prazo de vinte dias para purgação da mora. Desta feita, se o devedor não concretizar o pagamento completo do débito, o agente fiduciário está permitido, de pleno direito, a publicar editais e a realizar, na defluência de quinze dias imediatos, o primeiro leilão público do imóvel hipotecado. Assim, se no primeiro leilão o lance de maior valor alcançado for menor que o saldo devedor, será efetuado novo leilão, no decurso dos quinze dias consecutivos.<sup>137</sup>

Se o lance mais alto do segundo leilão público for menor que aquela soma, serão pagos, *a priori*, os dispêndios do procedimento, incluindo-se os honorários ao agente fiduciário, e a

<sup>133</sup> Com base no texto do artigo 41, § 1º do Decreto-Lei nº 70/66 é expresso ao prever que “se o credor ou o devedor, a qualquer tempo antes do início da execução conforme o artigo 31, tiverem fundadas razões para pôr em dúvida a imparcialidade ou idoneidade do agente fiduciário eleito no contrato hipotecário, e se não houver acordo entre eles para substituí-lo, qualquer dos dois poderá pedir ao Juízo competente sua destituição.”

<sup>134</sup> Com fulcro no artigo 40 do Decreto-Lei nº 70/66, “o agente fiduciário que, mediante ato ilícito, fraude, simulação ou comprovada má-fé, alienar imóvel hipotecado em prejuízo do credor ou devedor envolvido, responderá por seus atos, perante as autoridades competentes, na forma do Capítulo V da Lei número 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e, perante a parte lesada, por perdas e danos, que levarão em conta os critérios de correção monetária adotados neste decreto-lei ou no contrato hipotecário.”

<sup>135</sup> BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 1.764, de 31 de outubro de 1990**. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1990/pdf/res\\_1764\\_v4\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1990/pdf/res_1764_v4_L.pdf)> Acesso em: 10 abr. 2022.

<sup>136</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016. p. 105.

<sup>137</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 42.

diferença dada ao credor, que ainda pode cobrar, extrajudicialmente, a dívida remanescente. Desse modo, se o lance de alienação do imóvel for maior à totalidade das importâncias devidas, a diferença será dada ao devedor.<sup>138</sup>

Tais atos delineados são todos efetuados por agentes privados, seja o agente fiduciário, o leiloeiro ou o próprio tabelião de Títulos e Documentos, de maneira que o procedimento é vislumbrado por parcela da doutrina como sendo o principal modelo brasileiro de um procedimento executivo desjudicializado.<sup>139</sup> O tema, todavia, está longe de pacificação doutrinária e existe grande oposição à adequação do procedimento ao devido processo legal constitucional. As críticas são direcionadas sobretudo por três frentes, segundo Cilurzo, monopólio e inafastabilidade de jurisdição; imparcialidade e neutralidade do agente fiduciário e contraditório e ampla defesa.”<sup>140</sup>

Na primeira frente, qual seja, o monopólio e a inafastabilidade de jurisdição, a crítica é direcionada no sentido de que o procedimento do Decreto-Lei nº 70/66 fere tais preceitos quando atribui poder jurisdicional aos agentes fora do Poder Judiciário, o que só se permite nas exceções dispostas de modo expreso no texto constitucional de 1988, dentre as quais não está elencada a execução.<sup>141</sup>

Nem ao menos a arbitragem poderia ser usada como fundamento a ratificar o procedimento sob análise, uma vez que nem mesmo ao árbitro, sendo este terceiro imparcial, foi aferido o poder de império indispensável à satisfação das decisões.<sup>142</sup> Na conjuntura do Decreto-Lei mencionado, existe aqueles que compreendem até mesmo que a falta de balizas de imparcialidade do agente fiduciário caracterize o procedimento do Decreto-Lei em espécie de autotutela, a distanciar a própria modalidade jurisdicional do procedimento.<sup>143</sup>

Na segunda frente, imparcialidade e neutralidade do agente, no trilho do entendimento referido, a crítica se perfaz no sentido de que o agente fiduciário opera como terceiro parcial, ao passo que não existem parâmetros suficientes para limitar sua nomeação.<sup>144</sup> Hipóteses como a possibilidade de o agente, concomitantemente ao exercício dessa função, operar como

<sup>138</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 42.

<sup>139</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 47.

<sup>140</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016. p. 107.

<sup>141</sup> YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. **Execução extrajudicial e devido processo legal**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 114.

<sup>142</sup> DENARDI, Volnei Luiz. **Execuções judicial e extrajudicial no sistema financeiro da habitação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 127.

<sup>143</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016. p. 108.

<sup>144</sup> DENARDI, Volnei Luiz. **Execuções judicial e extrajudicial no sistema financeiro da habitação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 115.

exequente em demandas similares veiculadas perante outros agentes fiduciários, colaborando para a concepção de que a imparcialidade é comprometida na conjuntura instaurada pelo Decreto-Lei.<sup>145</sup>

Ademais, parte da doutrina ainda indaga se a disposição legal de os sujeitos envolvidos nomearem o agente fiduciário em mútuo acordo no instrumento contratual de fato promove garantia de neutralidade, uma vez que as especificidades oriundas do próprio negócio, que apontam que o mutuário não possui disponibilidade sobre o contrato, como, por exemplo, o costumaz uso de contratos de adesão, o conhecimento prévio que a instituição já detém do mercado de agentes e o fato de estes profissionais serem pertencentes ao mesma área de negócios do credor.<sup>146</sup>

Por último, na terceira frente, encontra-se o contraditório e a ampla defesa, os divergentes ao procedimento compreendem que o supracitado princípio não é aferido nesse rito, razão pela qual não portaria legitimidade nos valores da Constituição Federal de 1988.<sup>147</sup> Isso pois não é viabilizada defesa ao devedor antes da alienação de seu imóvel, restando-lhe a alternativa exclusiva de pagar o débito em mora, relegando-se como única via de contraditório, em todo processo expropriatório, somente o potencial acesso ao Judiciário mediante ação autônoma, sem qualquer forma específica para tal. Trata-se, assim, de autêntico procedimento unilateral diante da inidoneidade dos meios de defesa para a realização do contraditório.<sup>148</sup>

No cerne jurisprudencial, o debate não foi menos caloroso, ocasionando o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, momento este que proferiu a constitucionalidade do procedimento. No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a mesma compreensão foi prosperada através da Súmula nº 20, entendimento que vai ao encontro ao anterior da mesma Corte, então nomeada Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, que, no âmbito do enunciado na Súmula nº 39, salientou a inconstitucionalidade da execução elencada no Decreto-Lei nº 70/66.<sup>149</sup>

Nesse panorama, o STF, através do recurso extraordinário nº 223.075-1/DF, julgado em 23 de junho de 1998, possuindo como relator o Min. Ilmar Galvão, afere em seu conteúdo:

---

<sup>145</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 77, de 23 de novembro de 1966**. Acrescenta alínea à Lei nº 4.476, de 12 de novembro de 1964, que estabelece a precedência funcional entre Oficiais Gerais dos postos de Almirante-de-Esquadra, General-de-Exército e Tenente-Brigadeiro. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-77-23-novembro-1966-375944-norma-pe.html>> Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>146</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016. p. 108.

<sup>147</sup> Ibidem. p. 109.

<sup>148</sup> BECKER, L.A. **Contratos bancários: execuções especiais**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 320.

<sup>149</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016. p. 109.

Execução Extrajudicial. Dec.-Lei 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, por meios processuais adequados.<sup>150</sup>

Na jurisprudência em tela, a recorrente alegava inconstitucionalidade do procedimento em virtude de não existir opção para argumentar o desrespeito ao princípio da equiparação salarial do reajustamento das prestações do contrato, a Suprema Corte proferiu o entendimento de que o procedimento do Decreto-Lei não obsta que possíveis ilicitudes sejam afastadas por procedimentos judiciais, sendo ilegal a qualquer magistrado, através do agente fiduciário, sustar a venda do imóvel. Em vista disso, tal compreensão vem sendo constantemente reproduzida naquele Tribunal.

A discussão retomou-se em 2010, dessa vez com maior intensidade, em virtude do RE nº 556.520<sup>151</sup> e do RE nº 627.106<sup>152</sup>. Em 2011, as vistas requeridas pelo Ministro Gilmar Mendes suspenderam a deliberação da análise da compatibilidade ou não das disposições legais que permitem a execução extrajudicial de dívidas hipotecárias com a CF/88. Depois de quase uma década sem qualquer trâmite, os feitos foram retomados, alcançando finalmente julgamento em 2021, momento o qual a Suprema Corte, por maioria, ratificou a jurisprudência majoritária no sentido de o Decreto-Lei nº 79/66 ter sido recepcionado pelo texto constitucional de 1988.<sup>153</sup>

O voto vencedor do Ministro relator Dias Toffoli no RE nº 627.106 evidenciou que não deve se falar em supressão do controle judicial, uma vez que além de ter uma fase judicial anterior à perda da posse, pode a parte provocar o Poder Judiciário sempre que achar qualquer nulidade no decorrer do procedimento do Decreto-Lei nº 79/66. Assim, foi reconhecida a seguinte tese de repercussão geral: “é constitucional, pois foi devidamente recepcionado pela

---

<sup>150</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 223.075-1/DF. 2ª Turma. Relator Min. Ilmar Galvão. Julgado em: 23/06/1998. Publicado em: 06/11/1998. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14698466/recurso-extraordinario-re-223075-df>> Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>151</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE: 556520 SP, Relator: Marco Aurélio. Data de Julgamento: 08/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/06/2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1231363835/inteiro-teor-1231368354>> Acesso em: 31 ago. 2022.

<sup>152</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE: 627106 PR, Relator: Dias Toffoli. Data de Julgamento: 08/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/06/2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1231415627?s=paid>> Acesso em: 31 ago. 2022.

<sup>153</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 66.

Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução fiscal extrajudicial previsto no Decreto-Lei nº 79/66”.<sup>154</sup>

Desse modo, existem estudos em trabalhos acadêmicos que debatem a constitucionalidade ou não das execuções extrajudiciais do Sistema Financeiro de Habitação, de acordo com Ribeiro. A dissertação de mestrado de Volnei Luiz Denardi, defendida perante a banca da Universidade Católica de São Paulo, sinaliza a inconstitucionalidade dessa espécie de execução em virtude da parcialidade dos agentes fiduciários, a quem, de acordo com o autor, foi atribuída real função executiva e, dessarte, jurisdicional, o que por si só violaria o princípio do devido processo legal e colidiria com o princípio do contraditório.<sup>155</sup>

As justificativas da supracitada dissertação são consistentes, pois o agente fiduciário deve ser selecionado em comum acordo pelas partes e sinalizado no contrato originário de hipoteca (ou em aditamento específico). O mencionado Decreto-Lei ressalva que o agente fiduciário não pode possuir ou conservar vínculos societários com as partes das hipotecas sob sua tutela, mas não aferiu a adequada atenção quanto à forma de nomeação, no sentido de limitar quem pode ser escolhido para o desenvolvimento da função, de modo a assegurar a imparcialidade.<sup>156</sup>

Posteriormente, no ano de 1997, o Governo nacional, diante do decaimento do Sistema Financeiro da Habitação em vigência, a fim de tecer complementariedade na estrutura e impulsionar novo incentivo aos sistemas de financiamento imobiliário, promulgou a Lei nº 9.514/97.<sup>157</sup> Através da mesma, edificou o Sistema de Financiamento Imobiliário, que passou a impulsionar as instituições financeiras a promoverem créditos imobiliários assegurados pela alienação fiduciária do bem.<sup>158</sup>

De acordo com Chalhub, o crédito compreende-se no elemento impulsionador da atividade produtiva em geral, se tratando de necessidade indispensável da sociedade, sendo evidente que a manutenção do nível de oferta de crédito depende de instrumentos aptos a imprimir eficácia e celeridade nas demandas de recuperação do capital emprestado.<sup>159</sup>

Em consonância aos estudos de Cilurzo:

<sup>154</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 66.

<sup>155</sup> DENARDI, Volnei Luiz. **Execuções judicial e extrajudicial no sistema financeiro da habitação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 117.

<sup>156</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 45.

<sup>157</sup> BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm)> Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>158</sup> MARTINS, Samir José Caetano. **A execução extrajudicial de créditos do sistema de financiamento imobiliário**. *Revista eletrônica de direito processual*, Rio de Janeiro, ano 2, vol. II, 2008, p. 292.

<sup>159</sup> CHALHUB, Melhim Namen. **Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 256.

A garantia fiduciária se consubstancia mediante registro, em Cartório de Registro de Imóveis, do contrato celebrado entre o credor fiduciário e o devedor fiduciante. Com isso, a propriedade e posse indireta do imóvel são transferidas ao credor. Ao devedor resta, tão somente, a posse direta e o direito de aquisição do bem, obstado por condição suspensiva até que o contrato de alienação seja quitado, diferentemente do que ocorre na hipoteca, quando, além de possuidor, ele permanece proprietário do bem.<sup>160</sup>

Na situação de o devedor deixar de pagar a dívida oriunda do contrato, a Lei nº 9.514/1997, através de seu dispositivo 26, dispõe um procedimento para concreção da propriedade ao credor, de forma que ele passe a ser proprietário pleno do bem sem a necessidade de mobilizar as vias executivas ordinárias.<sup>161</sup>

Através do procedimento, quando o devedor não paga a dívida, o fiduciário edifica requerimento perante o Cartório de Registro de Imóveis, demandando pela intimação pessoal do fiduciante para que no lapso de quinze dias, cumpra suas obrigações, incluindo-se juros convencionais, penalidades e os outros encargos. Desta feita, os serviços notariais de registros possuem fulcro no art. 236 do texto constitucional de 1988 e são conduzidos pelas premissas da Lei nº 8.935/1994. Tratam-se de vertentes atreladas ao Judiciário, por ele monitoradas, sobretudo, encarregadas de realizarem função pública em caráter privado.<sup>162</sup>

Purgada a mora no Registro de Imóveis, será revigorado o contrato de alienação fiduciária, entregando-se a quantia ao fiduciário. Em virtude de não haver purgação da mora, o oficial do Registro de Imóveis deve realizar a averbação da matrícula do imóvel para consolidar a propriedade em nome do fiduciário, efetuando o recolhimento do imposto competente, com fulcro no art. 26 da Lei nº 9.514/1997.<sup>163</sup>

Quando consolidada a propriedade em seu nome, o fiduciário, no lapso de trinta dias, deve promover o leilão público para a alienação do imóvel. Se no primeiro leilão o lance de maior valor for menor que o valor do imóvel, será efetuado o segundo leilão, nos próximos quinze dias. No segundo leilão, será admitido o maior lance, desde que igual ou maior que o montante da dívida, dos dispêndios, dos prêmios de seguro e dos encargos definidos em lei. Ao

<sup>160</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016. p. 111.

<sup>161</sup> BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm)> Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>162</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016. p. 111.

<sup>163</sup> BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm)> Acesso em: 12 abr. 2022.

credor, será entregue o valor que exceder, existindo, nessa hipótese, e por disposição legal, recíproca quitação, com base no art. 27 do mesmo Diploma.<sup>164</sup>

No caso do segundo leilão o lance ofertado por menor ao montante da dívida, juros, dispêndios, encargos, dentre outros, será tida como extinta a dívida e exonerado o credor de suas obrigações, conforme termo próprio (art. 27). Nessa situação, existirá efetiva transferência da propriedade fiduciária em garantia ao credor fiduciário (art. 28). Desta feita, a lei é clara no sentido de garantir ao adquirente do imóvel em leilão público ou em virtude da efetivação da fidúcia a reintegração liminar na posse do mesmo, para ser desocupado no prazo de sessenta dias, com base no art. 30 da Lei nº 9.514/1997.<sup>165</sup>

Depois do exame do procedimento disposto na Lei de 1997, vale debater a constitucionalidade da mesma que, desde o começo de sua vigência, indagou-se sua constitucionalidade, sobretudo em virtude da denominada execução extrajudicial perante o Registro de Imóveis, viabilizando leilões públicos de bens imóveis sem o influxo judicial. Nesse sentido, a doutrina de Terra, pouco depois da promulgação da referida norma, assentou que a total compatibilização do procedimento supracitado com as premissas constitucionais, por respeitar as garantias individuais de que a lei não irá suprimir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de Direito, com fulcro no art. 5º, inc. XXXV e de que ninguém poderá ser privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, com base no art. 5º, inc. LIV.<sup>166</sup>

A comparação entre a execução das legislações (Decreto-Lei nº 70/66 e Lei nº 9.514/1997) foi basicamente inevitável, e parte majoritária da doutrina assentou o posicionamento do STF no tocante ao primeiro para fundamentar a constitucionalidade da segunda. A Suprema Corte, quando deliberou pela constitucionalidade da execução extrajudicial efetuada pelos agentes fiduciários, asseverou que inexistia empecilho ao acesso ao Poder Judiciário para indagar execuções injustas ou ilegais. O mesmo argumento foi usado pela doutrina para fundamentar a constitucionalidade da execução extrajudicial da garantia efetuada pelo Registrador Imobiliário. Nessa acepção, posicionaram-se Chalhub<sup>167</sup>, Martinez<sup>168</sup>, Deda<sup>169</sup> e Dantzger<sup>170</sup>.

<sup>164</sup> Ibidem.

<sup>165</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 50.

<sup>166</sup> TERRA, Marcelo. **Alienação fiduciária de imóvel em garantia** (Lei nº 9.514/1997, primeiras linhas). Porto Alegre: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 1988. p. 53.

<sup>167</sup> CHALHUB, Melhim Namen. **Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 258.

<sup>168</sup> MARTINEZ, Sérgio Eduardo. **Alienação Fiduciária de imóveis**. Porto Alegre: Norton, 2006. p. 87.

<sup>169</sup> DEDA, Artur Oscar de Oliveira. **Alienação fiduciária em garantia**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 71.

<sup>170</sup> DANTZGER, Afranio Carlos Camargo. **Alienação fiduciária de bens imóveis**. São Paulo: Método, 2005. p. 121.

No entanto, não faltaram autores para exclamar a inconstitucionalidade da norma, levantando questionamentos, sobretudo, da posição do STF no tocante ao Decreto-Lei nº 70/66. Assim, vale trazer o posicionamento de Fabrício:

É sumariamente discutível a constitucionalidade da solução legal em foco. Se até mesmo a do citado Decreto-Lei, menos drástica do que esta, continua a ser duramente questionada, sem embargo da reiterada manifestação do Pretório Excelso no sentido afirmativo, a exacerbação da unilateralidade e da desgarantia acrescem motivos para que se duvide da conformidade do procedimento agora instituído ao disposto no art. 5º da Constituição Federal, incisos XXXV, XXXVLL, LIII, LIV e LV. Com efeito, a entrega da iniciativa e condução do procedimento ao próprio credor, sem a intermediação ao menos moderadora de terceiro desinteressado, representa uma inaceitável regressão à autotutela. Escancara-se aí a opção preferencial pela proteção ao capital, ao custo do sacrifício do princípio da indeclinabilidade da jurisdição. O próprio credor faz notificar o devedor e, sem outra intermediação que não a do Oficial do Registro, limitado ao papel de portador da intimação, alcança a plenificação do seu domínio sobre o imóvel, sem que ao devedor se abra qualquer possibilidade de que não seja a de pagar aquilo que o credor afirma devido.<sup>171</sup>

Acerca da inconstitucionalidade da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis em virtude da violação ao devido processo legal, também proferiram manifestações Scavone Júnior<sup>172</sup>, Santos<sup>173</sup>, Fucci<sup>174</sup> e Pereira.<sup>175</sup>

Segundo Santos, no que diz respeito ao monopólio e inafastabilidade de jurisdição, a crítica realizada é no sentido de que a inadimplência do devedor caracteriza lide, cuja resolução deve ocorrer ou pela via da autocomposição ou pela via judicial, uma vez que não seria constitucionalmente factível aferir papel jurisdicional à autoridade administrativa, assim visto o Oficial de Registro Público.<sup>176</sup> Nesse diapasão, haveria inconstitucionalidade na consolidação da propriedade do bem realizada por ato do oficial em questão, unilateralmente, sem decisão judicial anterior, de acordo com Fucci.<sup>177</sup>

De acordo com Ribeiro, depreende-se, desse modo, que a execução efetuada nos moldes da Lei nº 9.514/1997 não fere o princípio do monopólio de jurisdição e muito menos o juiz natural. A eventualidade da ofensa ao contraditório e à ampla defesa é fundamentada pela

<sup>171</sup> FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **A alienação fiduciária de imóveis: aspectos processuais da Lei nº 9.514/1997**. In: Ensaios de direito processual. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 351.

<sup>172</sup> SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário: teoria e prática**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 420.

<sup>173</sup> SANTOS, Ernane Fidélis dos. Alienação fiduciária de coisa imóvel. **Revista Jurídica**, Porto Alegre, vol. 47, n. 261, 1999. 21.

<sup>174</sup> FUCCI, Paulo Eduardo. Aspectos da alienação fiduciária de coisa imóvel. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 753, 1998.

<sup>175</sup> PEREIRA, Hélio do Valle. **Alienação fiduciária em garantia: aspectos processuais**. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 194.

<sup>176</sup> SANTOS, Ernane Fidélis dos. Alienação fiduciária de coisa imóvel. **Revista Jurídica**, Porto Alegre, vol. 47, n. 261, 1999. p. 22.

<sup>177</sup> FUCCI, Paulo Eduardo. Aspectos da alienação fiduciária de coisa imóvel. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 753, 1998. p. 82.

função social da alienação fiduciária, no sentido de garantir-se a oferta de crédito imobiliário (princípio da proporcionalidade). Em vista disso, o jurisdicionado não se encontra obstado de recorrer à interferência do Judiciário sempre que se sentir prejudicado ou ameaçado em seus direitos e garantias.<sup>178</sup>

A apresentação elevada pela autora poderia vir a satisfazer o debate no tocante ao devido processo legal, tendo em vista que a função jurisdicional executiva seria feita por agentes delegados do Estado, mas com a garantia ao contraditório e à ampla defesa em motivo da previsão de uma etapa específica para eventual oposição, anterior à expropriação do bem. Contudo, a alienação fiduciária de bem imóvel é uma prática tão consolidada na sociedade nacional que se pensa que ela não deixaria de existir nem mesmo diante de uma demanda executiva realmente efetiva. Portanto, ainda que a doutrina eleve questionamentos, nunca surgiu uma ação nem ao menos debatendo a constitucionalidade da referida norma perante à Suprema Corte brasileira.<sup>179</sup>

### **2.3 PROJETO DE LEIS Nº 5.080/2009 E 4.257/2019 PARA DESJUDICIALIZAR A EXECUÇÃO FISCAL: ILEGALIDADES E INCONSTITUCIONALIDADES APONTADAS PELA DOUTRINA**

Hodiernamente, a execução dos créditos públicos, possuam estes ou não natureza fiscal, é efetuada exclusivamente por meio de demanda judicial, conforme exposto no capítulo anterior. Há mais de quarenta anos vigora, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 6.830/1980<sup>180</sup>, dispondo acerca da cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, *a priori*, com a finalidade de prover maior celeridade e desburocratizar a cobrança através do procedimento especial elaborado. Assim, na Exposição de Motivos restou assentado que o anteprojeto regulamentaria a temática no essencial, para assegurar não apenas os privilégios e garantias da Fazenda Pública em juízo, mas também a rapidez e a racionalização da cobrança da dívida ativa.<sup>181</sup>

<sup>178</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 52.

<sup>179</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 52.

<sup>180</sup> BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm)> Acesso em: 28 mar. 2022.

<sup>181</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal: Comentários e jurisprudência**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 615.

O supracitado anteprojeto estava incluído no Programa Nacional de Desburocratização, a que se mencionava o Decreto nº 83.740/1979<sup>182</sup>, tendo em vista a intenção de simplificar o processo da execução da dívida ativa, minimizando significativamente a quantidade de despachos interlocutórios do magistrado, liberando-o de funções puramente burocráticas em benefício da atividade notadamente judicante, dispondo o uso dos serviços dos Correios para a citação dos executados, a melhor utilização do processamento de dados na execução fiscal, o desafogamento das vias judiciais, tanto em primeiro quanto em segundo grau, tudo em conformidade com os princípios expressos na CF/88 que norteiam os direitos e garantias individuais e as funções do Judiciário brasileiro.<sup>183</sup>

Todavia, a experiência judicial, no decurso de vigência da Lei nº 6.830/1980, não alcançou os efeitos previstos em sua Exposição de Motivos, à medida que não fora constatado o tão almejado descongestionamento do Poder Judiciário pátrio, muito menos a rapidez na cobrança dos créditos públicos. Pois, como apontado pelo Relatório do CNJ<sup>184</sup>, as execuções fiscais compreendem o maior índice de demandas pendentes na via judicial, num panorama de elevado acúmulo, que há muito tempo necessita de instrumentos efetivos e impulsionadores de sua concreção.<sup>185</sup>

Tendo em vista o cenário e inspiração no Direito comparado, foram propostos no Brasil diversos Projetos de Lei nos últimos dez anos, no intuito de não somente desjudicializar a execução fiscal, desafogando a via judicial, como ainda na intenção de torná-la mais efetiva, a fim de, verdadeiramente, viabilizar ao modelo de Estado Social a concretização de suas atribuições. Desta feita, a partir da década de 1990, se elevaram alguns Projetos de Lei que intencionavam instituir o que fora denominado de “execução fiscal administrativa.” Tais proposições de modificação legislativa, a exemplo do que se verifica em outros países, como Portugal e Argentina, compreendem, basicamente, “a aferição de poderes à Administração

---

<sup>182</sup> BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 8 de julho de 1979.** Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d83740.htm#:~:text=D83740&text=DECRETO%20No%2083.740%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%201979.&text=Institui%20o%20Programa%20Nacional%20de,O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%20C3%9ABLICA%20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83740.htm#:~:text=D83740&text=DECRETO%20No%2083.740%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%201979.&text=Institui%20o%20Programa%20Nacional%20de,O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%20C3%9ABLICA%20)> Acesso em: 29 mar. 2022.

<sup>183</sup> SANT’ANA, Geilsa Kátia. Execução fiscal administrativa: instrumento de concretização do princípio da eficiência. Dissertação de Mestrado. 156f. Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2021. p. 67-68.

<sup>184</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021.** Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022. p. 169.

<sup>185</sup> SANT’ANA, Geilsa Kátia. **Execução fiscal administrativa: instrumento de concretização do princípio da eficiência.** Dissertação de Mestrado. 156f. Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2021. p. 68.

Pública para efetuar atos de constrição patrimonial e expropriação de bens do devedor, independentemente da intervenção judicial.”<sup>186</sup>

Primeiramente, apresentou-se o Projeto de Lei do Senado nº 174/1996 e, em seguida, reapresentou-se sob o nº 608/99, pelo Senador Lúcio Alcântara. Novamente, reapresentado pelo Senador Pedro Simon, através do PL nº 10/2005, intencionando a instituição, para a Fazenda Pública da União, Estados e Municípios e autarquias concernentes, a penhora administrativa, a ser usada como faculdade, como forma alternativa à execução fiscal disposta pela Lei nº 6.830/1980.<sup>187</sup>

As propostas mais relevantes do modelo disposto se compreendem na execução processada nos autos da inscrição do crédito fiscal; a penhora a ser efetuada pelo órgão exequente; a possibilidade de apresentação da exceção de pré-executividade pelo devedor, mediante a própria Procuradoria Fiscal, para perquirir matéria declarável de ofício; requerimento de força policial pelo agente do fisco; disposição de arresto dos bens de devedor não localizado; alienação dos bens penhorados através de leilão público efetuado pela Procuradoria do órgão fiscal mediante extensa publicidade.<sup>188</sup>

A nova minuta de anteprojeto de lei fora direcionada ao Congresso Nacional através do Presidente da República, sendo angariada como PL nº 5.080, em abril de 2009, pela Câmara dos Deputados. Nota-se que o mencionado PL pressupõe que um dos óbices do processo executivo é o seu começo sem o prévio exame da viabilidade de recuperação do crédito e sem especificar a localização de bens passíveis de penhora. Sugere-se, por conseguinte, antecipar o âmbito administrativo à observância de patrimônio do contribuinte, um dos grandes empecilhos da execução fiscal, de maneira que, apenas depois da localização de bens, a execução fiscal possa ser norteadada ao Judiciário.<sup>189</sup>

Nesse diapasão, o PL nº 5.080/2009 não revoga completamente a Lei nº 6.830/1980. Ele apenas o faz com relação ao § 9.º do art. 2.º, inc. III do art. 9.º e os arts. 11, 22, 23, 24, 34 e 35. Ademais, revoga o art. 15, I, da Lei 5.010/1966 e o *caput* do art. 98 da Lei 8.212/1991. Nesse sentido, não intenciona o anteprojeto a verificação obrigatória dos novos artigos relativos à

<sup>186</sup> SANT’ANA, Geilsa Kátia. **Execução fiscal administrativa: instrumento de concretização do princípio da eficiência**. Dissertação de Mestrado. 156f. Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2021. p. 69.

<sup>187</sup> MELO, Carlos Francisco Lopes. Execução fiscal administrativa à luz da constituição federal. **Revista da AGU**, v. 11, n. 31, 2012. p. 111.

<sup>188</sup> PRUDENTE, Antônio Souza apud MELO, Carlos Francisco Lopes. Execução fiscal administrativa à luz da constituição federal. **Revista da AGU**, v. 11, n. 31, 2012. p. 115.

<sup>189</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5.080/2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009.>](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009.>) Acesso em: 30 mar. 2022.

execução fiscal pelos Estados e DF no prazo de cinco anos, podendo estes optarem, por ato próprio, pela instauração de execuções de acordo com os termos dessa Lei, antes do prazo referido (art. 37 do PL nº 5.080/2009). Assim, mesmo não revogando completamente a Lei nº 6.830/80, o PL nº 5.080/2009 deteve o intuito de inserir importantes modificações na matéria de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa.<sup>190</sup>

O dispositivo 4º, § 1.º, do PL nº 5.080/2009 admite que o Executivo institua o Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes (SNIPC), administrado pelo Ministério da Fazenda, embasado, sobretudo, nas informações gerenciadas pela secretaria da Receita Federal, estruturando o acesso virtual às bases de informação patrimonial de contribuintes, comportando informações acerca do patrimônio, rendimentos, endereços, dentre outras.

O propósito do mencionado cadastro é viabilizar a efetuação de investigação patrimonial mais efetiva no momento da constituição do crédito ou depois da inscrição em dívida ativa. Mesmo após proposta a execução fiscal, caso não se localize bens do executado, poderá o SNIPC efetuar outras diligências, com fulcro no art. 20, § 3.º, do PL nº 5.080/2009. Sendo assim, a instituição do SNIPC demonstra ser de suma relevância para ultrapassar o que tem sido apontado como um dos grandes fatores de congestionamento do processo de execução: a localização dos bens do devedor.<sup>191</sup>

Corroborando o entendimento acima, as lições de Sant'ana aferem que:

A instituição do SNIPC será de grande importância para superar o que tem sido identificado como um dos grandes pontos de estrangulamento do processo de execução: a localização dos bens do devedor. Os sistemas de consultas existentes são desarmonizados, de modo que a criação de sistema com base nacional, com cruzamento de dados a partir de diferentes fontes, certamente, aperfeiçoará a investigação acerca da localização e patrimônio dos contribuintes devedores.<sup>192</sup>

A citação acima apresenta um argumento a favor da criação da instituição SNIPC, que segundo o autor, será de grande importância para resolver um dos grandes problemas na execução de processos: a localização dos bens do devedor. O autor argumenta que os sistemas

<sup>190</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5.080/2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009.](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009.)> Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>191</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5.080/2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009.](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009.)> Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>192</sup> SANT'ANA, Geilsa Kátia. **Execução fiscal administrativa**: instrumento de concretização do princípio da eficiência. Dissertação de Mestrado. 156f. Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2021. p. 73.

existentes de consulta são desarmônicos e, portanto, um sistema unificado de cruzamento de dados de diferentes fontes certamente melhoraria a situação. É possível concordar com o autor que a criação do SNIPC pode ser uma solução eficaz para o problema da localização dos bens dos devedores.

Inobstante, é necessário o reconhecimento de sua vulnerabilidade a várias críticas. A primeira delas se revela na ameaça à tutela da intimidade, oriunda da violação de sigilo bancário. Como princípio constitucional, disposto nos incs. X e XII do art. 5º, da CF/88, este localiza seu âmago no direito à negativa da divulgação de dados, informações e registros pessoais do contribuinte, pois denotam desdobramentos da personalidade. Em vista disso, a elaboração do SNIPC, tal como disposto no referido PL, pode aferir ensejo a violação dessa relevante garantia do jurisdicionado, como reconhece, em certo passo, o próprio estudo efetuado pelo Ministério da Justiça.<sup>193</sup>

Martins, ao proferir comentários sobre o PL nº 5.080/2009, assenta não ser conveniente a outorga de poderes devassadores da intimidade do contribuinte à autoridade administrativa. Para o doutrinador, a existência de intensos vestígios de ilícitos tributários viabiliza a quebra de sigilo mediante decisão judicial e, se não constatada tal configuração, não há porque admitir vasculhar a intimidade de indivíduos “cuja privacidade é garantida pelo texto constitucional de 1988.”<sup>194</sup>

A segunda crítica direcionada ao SNIPC é que, quando instituído, impedir os particulares de ter acesso a este cadastro aparenta ser um tratamento distinto pouco justificável, sobretudo quando considerados os atuais empecilhos do processo de execução, dentre os quais a localização dos bens merece muita importância. Nesse panorama, é necessário evidenciar a função que a boa-fé pode desenvolver o controle do acesso de particulares a este cadastro.<sup>195</sup>

Uma das novidades do PL nº 5.080/2009 é a existência de uma fase pré-judicial ou administrativa, que anteciparia a propositura da execução fiscal, sendo, assim, uma das principais novidades da execução fiscal administrativa. Na respectiva etapa, o executado será avisado da inscrição em dívida ativa, podendo pagar, parcelar ou dispor garantia, dentro do prazo de sessenta dias (art. 5º, caput, do PL). Transpassado o prazo, a Fazenda Pública começa

---

<sup>193</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em: <[www.cebepej.org.br/pdf/execucoes\\_fiscais.pdf](http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf)> Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>194</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direitos fundamentais do contribuinte**. São Paulo: Ed. RT, 2012. p. 47.

<sup>195</sup> GRECO, Leonardo. Anotações de debate no grupo de pesquisa "Observatório das reformas processuais". Rio de Janeiro, 2009. p. 14.

os atos de constrição preparatória, que estarão sujeitos, posteriormente, ao controle do Judiciário (arts. 3.º, 5.º, § 6.º, do PL 5.080/2009).<sup>196</sup>

A supracitada notificação interrompe a prescrição (art. 5º, § 10), inovando, assim, o projeto, no tocante à Lei nº 6.830/1980, que determinava o despacho do magistrado que ordenar a citação como momento de interrupção da prescrição (art. 8.º, § 2.º, da Lei 6.830/1980 e art. 174, parágrafo único, I, do CTN). Nesse sentido, vale dizer que o REsp 1.120.295/SP, 1ª S., rel. Min. Luiz Fux, j. 12/05/2010, pacificou a interpretação no sentido de que a “interrupção da prescrição, pela citação, retroage à data da propositura da ação”.<sup>197</sup> A notificação da etapa preparatória disposta no PL será realizada no endereço do executado por carta com aviso de recebimento, ou por outra forma, sobretudo informatizada, com a atestação do recebimento (art. 6º, caput, do PL). Desse modo, é possível presumir a validade da notificação direcionada ou entregue ao endereço apontado pelo devedor à Fazenda, a partir da prova do recebimento.<sup>198</sup>

Com o propósito de aferir eficácia a esse artigo, o próprio PL 5.080/2009 ratifica a necessidade de contribuição do executado, que deve manter seu endereço atualizado e informar à Fazenda quando existir alteração temporária ou permanente, com fulcro no art. 6º, § 2.º, do referido PL. Tal atenção com os deveres do executado na execução do crédito fiscal ainda está presente no artigo do projeto, que coloca ao devedor ou responsável legal o dever de relacionar quais são e onde se localizam todos os bens ou direitos que detém, incluindo-se aqueles alienados entre a data da inscrição em dívida ativa e a data de entrega da relação (art. 5º, § 4.º, do PL 5.080/2009).<sup>199</sup>

A evidência dada ao tema do dever do executado de informar a localização de seus bens, para que sobre estes recaiam os atos executórios, sob pena de sanção, é vislumbrada em diversos países. Não aparenta, em um primeiro exame, ser essa imposição um exagero publicista, pois, afinal, como aduz Greco, “o princípio da boa-fé não é corolário do processo autoritário.”<sup>200</sup>

<sup>196</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5.080/2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009)> Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>197</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.120.295/SP, 1ª S., rel. Min. Luiz Fux, j. 12/05/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9271923/recurso-especial-resp-1120295-sp-2009-0113964-5/inteiro-teor-14304655>> Acesso em: 01 jul. 2022.

<sup>198</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5.080/2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009)> Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>199</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5.080/2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D33ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009)> Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>200</sup> GRECO, Leonardo. **O processo de execução**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. vol. 1, p. 154.

Posto isso, se o devedor mantém seu endereço informado e atualizado à Fazenda Pública, e ainda assim a notificação não é recebida, ela será realizada, posteriormente, por um oficial da Fazenda Pública ou por edital (art. 6º, § 3º, do PL 5.080/2009).

No que diz respeito às razões e contrarrazões à aprovação do PL 5.080/2009, a doutrina de Machado, como um dos maiores opositores ao projeto de execução fiscal administrativa, apresenta as alegações pelas quais assenta a inconstitucionalidade do anteprojeto de lei edificado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que podem ser descritas, resumidamente, do seguinte modo:

Viola o princípio da separação de poderes, posto que atribui ao Executivo função típica do Judiciário. [...] Na medida em que, atribui ao Poder Executivo, que já é titular do poder de constituir unilateralmente o crédito tributário, o poder de cobrar esse crédito coativamente, viola flagrantemente direitos fundamentais do contribuinte, entre os quais: a) o direito à propriedade (CF/88, art. 5º, inc. XXII); b) o direito à jurisdição (CF/88, art. 5º, inc. XXXV); c) o direito ao devido processo legal (CF/88, art. 5º, inc. LIV); d) o direito ao contraditório e ampla defesa (CF/88, art. 5º, inc. LV); Viola os princípios da razoabilidade e da isonomia, na medida em que entrega à Fazenda Pública, enquanto parte credora, que já tem o poder de constituir unilateralmente o seu título de crédito, o poder de constranger o devedor com a correspondente cobrança forçada, enquanto todos os demais credores (que só o são por título outorgado pelo devedor, ou constituído em juízo) dependem da execução judicial.<sup>201</sup>

Outros doutrinadores ainda dispõem suas críticas ao PL, aferindo que o acesso à justiça é uma garantia fundamental elencada na CF/88, em seu dispositivo 5º, XXXV. Desta feita, o texto constitucional estabelece que nenhum indivíduo será privado de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV). A transferência da função executiva fiscal para a competência administrativa, assim, entra em colisão com cláusulas pétreas da a CF/88 e contra o próprio Judiciário, que será obstado por lei (mesmo que inconstitucional) de exercer parcela do papel que lhe foi atribuído pela Lei Maior.<sup>202</sup>

Martins ainda aduz que a execução do crédito tributário não pode ser promovida por autoridade distinta da jurisdicional, pois restaria violado o princípio da Tripartição de Poderes, com base nos escritos de Montesquieu.<sup>203</sup> A competência do Executivo se encontra coadunada à formação do crédito tributário, não podendo apoderar-se de competência do Poder Judiciário para deliberar, de maneira imparcial e independente, os conflitos entre Fazenda Pública e

<sup>201</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 210.

<sup>202</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Execução Fiscal**. São Paulo: **Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária**. Pesquisas Tributárias, 2008. p. 104.

<sup>203</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1995. p. 114.

particulares, sobretudo realizando-se a constrição patrimonial de bens, mediante penhora, arresto, dentre outros.<sup>204</sup>

Também é possível verificar o argumento de ofensa ao direito de propriedade, assentado por Gonçalves da seguinte forma:

Em primeiro lugar, frise-se que o direito de propriedade, esculpido no art. 5.º, XXII, do Texto Constitucional, foi elevado à cláusula pétrea, sendo direito irretocável de todo cidadão brasileiro, e dentro dessa classe claro encontram-se os contribuintes com débitos inscritos em dívida ativa. Por essa razão, é evidente a agressão ao direito constitucional de propriedade, na medida em que o contribuinte poderá ser privado de todos os seus bens por vontade unilateral da Fazenda e sem qualquer perquirição judicial acerca da validade ou não da cobrança promovida pelo Fisco.<sup>205</sup>

Na mesma direção, é possível mencionar a oposição da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-SP)<sup>206</sup>, seguida por outras entidades empresárias. Dentre as considerações observadas, evidenciam-se os argumentos de inconstitucionalidade em virtude da desobediência ao comando do devido processo legal, ofensa ao direito de propriedade, violação à tripartição de poderes e afronta ao direito de acesso à justiça.

Por sua vez, os argumentos suscitados para fundamentar as inconstitucionalidades alegadas são contrarrazoados por outra gama de autores, como, por exemplo, Gomes, que afere que a execução fiscal administrativa não denota uma ofensa às garantias processuais que integram o princípio do devido processo legal, pois constitui um seguimento pré-ordenado e lógico de atos processuais, “possibilitado a ciência, a participação e defesa do contribuinte devedor.”<sup>207</sup>

Em consonância às lições de Grinover, Cintra e Dinamarco:

Processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital etc.)<sup>208</sup>

<sup>204</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Execução Fiscal. São Paulo: **Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária**. Pesquisas Tributárias, 2008. p. 241.

<sup>205</sup> NASCIMENTO, Eduardo Souto do. **Aspectos polêmicos do Projeto de Lei nº 5.080/2009 - Nova forma de cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública**. 2011. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6256/Aspectos-polemicos-do-Projeto-de-Lei-no-5080-2009-Nova-forma-de-cobranca-da-divida-ativa-da-Fazenda-Publica>> Acesso em: 30 mar. 2022. p. 5.

<sup>206</sup> OAB-SP. OAB entrega parecer a Temer contra rito de execução sumária de contribuintes. São Paulo: OAB Notícias, 12/02/2010. Disponível em: <[www.oabsp.org.br/noticias/2010/02/10/5944/](http://www.oabsp.org.br/noticias/2010/02/10/5944/)> Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>207</sup> GOMES, Ricardo Anderson. Perspectivas para a cobrança de créditos tributários no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Revista de Direito Tributário Contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, n. 8, 2017. p. 146.

<sup>208</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 286.

O direito estatal de cobrar seus créditos seria satisfeito através de processo administrativo interno, conduzido pelo próprio ente público, verificando os princípios constitucionais, uma vez que é contundente que aos litigantes, em demanda judicial ou administrativa, sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa, com os mecanismos e recursos a estes intrínsecos, como dispõe o art. 5º, LV, da CF/88.<sup>209</sup>

No mesmo sentido, Oliveira sustenta que era possível antever que os atos de desapossamento, com penhora de bens, não poderiam ser concretizados pelo Executivo, apenas pelo Judiciário. Inobstante, resta evidente que a demarcação da CF/88 é que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV)”, não determinando que a perda de bens seja imperiosamente efetuada em uma demanda judicial, isto é, “o devido processo legal pode ser judicial ou administrativo.”<sup>210</sup>

Assim, nota-se que a inovação apresentada pelo PL 5.080/2009 está sobretudo ligada à transferência para a Fazenda Pública dos atos que são realizados pelos agentes auxiliares do magistrado, como os atos do oficial de justiça, incumbido pela concreção da penhora e o arresto. Todos os entendimentos, sejam sobre dívida ou procedimento continuam sujeitos ao crivo judicial. Almeja-se, somente, afastar a judicialização para a realização de atos puramente administrativos, que não demandam a participação pessoal do juiz.

O PL nº 4.257/2019<sup>211</sup>, por fim, assenta que a Fazenda Pública possui a faculdade de optar pela execução extrajudicial, disposição que não se localiza presente no projeto anteriormente evidenciado.

O supracitado PL dispõe, também, a possibilidade de, assegurado o juízo, o devedor optar que os embargos à execução sejam deliberados via arbitragem, a ser aferida a uma instituição de notável “idoneidade, competência e experiência” (art. 1, PL nº 4.257/2019). A arbitragem será pública e de direito, com dispêndios adiantados pelo executado. A tendência à abrangência da possibilidade do manuseio dos métodos apropriados de solução dos conflitos pela Fazenda Pública é, dessa forma, acolhida no dispositivo mencionado. Ademais, vale mencionar que o referido PL 4.257/2019 dispõe ainda, em seu dispositivo 41-Q, que o

---

<sup>209</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 09 fev. 2022.

<sup>210</sup> OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução fiscal administrativa**. Empório do Direito. 2017. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/execucao-fiscal-administrativa-por-weber-luiz-de-oliveira>> Acesso em: 30 mar. 2022. p. 3.

<sup>211</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4257/ 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: 31 mar. 2022.

falecimento, recuperação judicial, falência ou dissolução do devedor não obstam a aplicação do procedimento extrajudicial, o que consolida a vasta admissão da via extrajudicial para a execução fiscal.<sup>212</sup>

Para concluir, Ribeiro leciona que apesar de assentar a possibilidade da delegação do poder de império do Estado, o que se indaga é a independência e imparcialidade do funcionário público do fisco para efetuar os atos de constrição. Nesse sentido, delinea-se um paralelo entre o que se intenciona e o contencioso administrativo europeu, sinalizando que no supracitado sistema é demandada completa imparcialidade das competências administrativas não jurisdicionais que dispõem de poderes de sanção.<sup>213</sup>

No cenário brasileiro, todavia, além de existir uma rígida obediência da hierarquia entre os funcionários da Administração em detrimento da estreita legalidade, parece complexa a confiança na imparcialidade se o mesmo órgão que realiza a inscrição e a extração da competente certidão de dívida ativa também é o mesmo que se pretende habilitar para a concreção da execução administrativa, em ato constante à notificação para pagar, parcelar ou oferecer garantia, no já mencionado prazo de 60 dias, em conformidade ao PL 5.080/2009. Assim, na situação de o devedor não tomar as devidas providências, a Fazenda Pública dará início aos atos de constrição preparatória, que serão sujeitos, em seguida, ao controle do Judiciário.<sup>214</sup>

Os estudos de Bueno apontam que o indivíduo que exerce imparcialmente a jurisdição – o magistrado – deve ser “completamente estranho e indiferente à sorte do julgamento e ao destino de todos aqueles que, direta ou indiretamente, estejam envolvidos nele.”<sup>215</sup> Idêntica neutralidade é demandada na prestação da tutela jurisdicional executiva. Desta feita, a jurisdição, de acordo com Ribeiro, não obrigatoriamente precisa ser realizada pelo magistrado, mas por um terceiro imparcial, independente e equidistante dos envolvidos.

Nesse sentido, o agente de execução, em um procedimento arredado do Judiciário, também deve exercer sua função imparcialmente, assegurando-se que os atos de constrição sejam concretizados justa, honestamente, livre de quaisquer influxos ou interesses. Não se verifica nos projetos relativos à desjudicialização da execução fiscal em tramitação na Câmara dos Deputados esse distanciamento dos procuradores da Fazenda dos interesses da causa.

---

<sup>212</sup> HILL, Flávia Pereira Hill. **Lições do isolamento**: reflexões sobre Direito Processual em tempos de pandemia. Rio de Janeiro, 2020. p. 117.

<sup>213</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 57.

<sup>214</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 58.

<sup>215</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 118.

Verifica-se, nos escritos de Greco:

A completa ausência de confiança de que a Administração Pública nacional seja capaz de instaurar um sistema de fiscalização e apuração de débitos fiscais dotado da necessária impessoalidade e capaz de garantir aos contribuintes e responsáveis, perante ela própria, o contraditório e a ampla defesa.<sup>216</sup>

Ademais, não se pode assentar que a medida proposta seja verdadeiramente efetiva, pois, a hodierna estrutura organizacional e administrativa dos órgãos fazendários não consegue suprir nem ao menos às funções de sua competência originária, muito menos aquelas que almeja assumir. A debilidade que se nota no decurso das execuções fiscais (processos parados por ausência de indicação de bens para penhora) é da própria Fazenda Pública e não do Judiciário. Portanto, simples medidas empregadas pela Administração Pública poderiam propiciar mais agilidade ao processo executivo fiscal, sobretudo aquelas relativas à gestão apropriada do seu banco de dados.<sup>217</sup>

#### **2.4 A DESJUDICIALIZAÇÃO NOS PAÍSES EUROPEUS: ALEMANHA, ITÁLIA, FRANÇA E PORTUGAL**

O presente tópico tem seus esforços direcionados ao ente jurídico incumbido pelas várias fases da execução na Europa, avaliando se existe envolvimento do magistrado nesse processo e, se existir, qual o correspondente nível de atuação. Como afirma Ribeiro, não existe harmonia nos vários sistemas jurídicos da Europa, pelo menos no que tange à execução, pois distintas pessoas ou instituições podem se empenhar na concreção forçada do direito, variando, em cada país, a relevância, a autonomia e a própria configuração dessa atuação.<sup>218</sup>

Na obra *A Execução Executiva*, Freitas esboça a grande distinção entre os sistemas executivos europeus, pois em alguns sistemas jurídicos, o tribunal só tem de influir em hipótese de conflito, exercendo-se, assim, uma função de tutela.<sup>219</sup> O exemplo mais notável é a Suécia, país em que é encarregado da execução o Serviço Público de Cobrança Forçada, que compreende um sistema administrativo e não judicial; mas, em outras nações europeias,

<sup>216</sup> GRECO, Leonardo. As garantias fundamentais do processo na execução fiscal. In: LOPES, João Batista; CUNHA, Leonardo José Carneiro (Coords.). **Execução civil (aspectos polêmicos)**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 250.

<sup>217</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 59.

<sup>218</sup> Ibidem. p. 77.

<sup>219</sup> FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva: depois da reforma da reforma**. 5ª Ed. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 24.

vislumbra-se a figura do agente de execução (*huissier* na França, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Grécia; e *sheriff officer* na Escócia).<sup>220</sup>

Assim, mesmo que seja um funcionário de nomeação oficial e, assim, possui o dever de operar o cargo quando requerido, é contratado pelo exequente e, em determinadas situações, opera extrajudicialmente, sem prejuízos de, como na França, poder recorrer ao órgão competente atrelado ao Estado dentro do contencioso administrativo, quando o devedor não afira informações sobre a sua conta bancária e a sua entidade empregadora, e de poder incitar a hasta pública, quando o executado não vende, no lapso de trinta dias, os bens móveis penhorados. Por seu envolvimento, não só responde perante o exequente, como ainda perante o executado e terceiros.<sup>221</sup>

A Áustria e a Alemanha, por seu turno, também possuem a figura do agente de execução, denominado *gerichtsvollzieher*, contudo, este compreende um funcionário judicial pago pelo Poder Público, mesmo que os encargos oriundos de sua influência sejam suportados, no fim, pelo exequente, na hipótese de execução injusta; quando a mesma é de sentença, o magistrado só influi em situação de litígio, mas, quando a execução se funda em outro título, o magistrado atua em controle prévio, explanando-se a fórmula executiva, sem a qual não é fomentado o processo executivo.<sup>222</sup>

É possível verificar que não há uniformização na aderência de um modelo, todavia, o que se intenciona, em suma, é a simplificação e a celeridade na execução. Evidencia-se, contudo, a figura essencial do agente de execução, seja funcionário público ou não, possuidor do aval do Estado para efetuar o processo executório. A tal agente, são atribuídas competências e responsabilidades determinadas na legislação infraconstitucional, para que exista maior transparência no procedimento.

A doutrina de Enrico Tullio Liebman aduz que, de um lado, existe a uniformização de conceitos essenciais, como aquele que aduz que o “título é pressuposto necessário e, concomitantemente, suficiente para obter a execução”<sup>223</sup> e, por outro, verifica-se a acentuada variedade na forma de aferição de tais conceitos nas principais legislações contemporâneas. Conceituações relativas ao título executivo foram edificadas no processo comum italiano e

<sup>220</sup> FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva: depois da reforma da reforma**. 5ª Ed. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 24.

<sup>221</sup> FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva: depois da reforma da reforma**. 5ª Ed. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 25.

<sup>222</sup> FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva: depois da reforma da reforma**. 5ª Ed. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 26.

<sup>223</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Embargos do executado: oposições de mérito no processo de execução**. São Paulo: M.E, 2000. p. 113.

manifestaram-se posteriormente na França. Desta feita, a codificação napoleônica invadiu a Itália, quando então se vislumbrou uma nítida influência de ideias francesas.

Ainda de acordo com Liebman:

Assim, passada em julgado uma sentença, poderá o credor pedir-lhe a execução ao oficial de justiça, notifica-se ao devedor o convite a pagar dentro de prazo não inferior a 10 dias, decorrido o qual inutilmente se procederá a execução. Desse modo, os atos executivos são atos do oficial de justiça, que os executa a requerimento do credor.<sup>224</sup>

O supracitado autor italiano também afere que os códigos napoleônicos tiveram influxo na codificação da Alemanha, que abarcou o conceito do título executivo, demonstrando, no entanto, as peculiaridades da efetiva aferição desse princípio no país.<sup>225</sup> Por último, apesar de a Espanha também ter aderido o instituto do título executivo, ela o preservou como se ofertava em seu estágio mais longínquo de evolução – o inicialmente elevado na Itália e não aquele que depois fora desenvolvido na França –, de modo que ainda nos dias atuais “a petição inicial é proposta ao magistrado, que demanda a execução e encarrega o oficial de justiça.”<sup>226</sup>

Nesse panorama, o que se almeja demonstrar da observância dos distintos sistemas jurídicos da Europa é que o agente de execução, independentemente se público ou privado, já é considerado o principal ente jurídico da execução. Na França, Itália e Alemanha, depois da incitação por parte do credor, a execução inicia-se com atos do *huissier*, *gerichtsvollzieher* e *ufficiale*, respectivamente, podendo influir o magistrado depois de consumada a lesão ao patrimônio do executado ou na hipótese de algum incidente.<sup>227</sup>

#### 2.4.1 Alemanha

A Alemanha detém um contemporâneo e aprimorado sistema de solução de conflitos tributários, que se atenta o tempo todo com os direitos dos contribuintes, englobando-se os de participação, tão sonogados pelo direito brasileiro, sem afastar a rapidez e eficiência da cobrança executiva. Assim, entre a colaboração e a confrontação dos contribuintes com a Administração Fiscal, o modelo alemão escolheu nitidamente a colaboração. A atenção com o princípio democrático e com o direito de os contribuintes participarem das demandas de aplicação da norma tributária direciona todo o sistema, incluindo-se o procedimento

<sup>224</sup> Ibidem. p. 115.

<sup>225</sup> Ibidem. p. 113.

<sup>226</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Embargos do executado**: oposições de mérito no processo de execução. São Paulo: M.E, 2000. p. 113.

<sup>227</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 80.

administrativo tributário de formalização do crédito, onde é possível assegurar aos contribuintes a oportunidade de manifestação acerca de todos os fatos importantes que envolvam a obrigação tributária, antes mesmo que seja expressa uma decisão a ele desfavorável.<sup>228</sup>

Tal sistema é considerado um dos mais harmônicos, equilibrando adequadamente direitos e deveres; os interesses do contribuinte e da Fazenda Pública; a necessidade de arrecadar, mas não indiscriminadamente, e a garantia, não somente do direito de defesa, mas também de colaboração do contribuinte. Desse modo, “no equilibrado e eficiente sistema alemão, a execução fiscal se desenvolve no âmbito administrativo, impondo-se aos órgãos fiscais a concretização material dos atos administrativos tributários (autoexecutoriedade)”.<sup>229</sup>

É possível, assim, sinalizar a existência de duas formas de execução: a execução em razão de créditos em dinheiro e a execução por outras prestações. Apenas a execução de créditos em dinheiro pode ser denominada execução fiscal. A conhecida execução em razão de outras prestações não possui como objeto a cobrança de quantia certa, sendo, em suma, um mecanismo coercitivo de se demandar prestações que colaborem com o esclarecimento material, ou seja, refere-se a remédio processual ofertado à Fazenda Pública para demandar ao contribuinte o cumprimento de obrigações de cooperação.<sup>230</sup>

No sistema alemão, a execução judicial é a forma ao dispor do exequente e, geralmente, não é da competência do órgão incumbido pelo processo de conhecimento. Existe, a propósito, muitos agentes com atribuições de ordem executiva, sendo estes, especialmente, o oficial de execução *gerichtsvollzieher*, o Tribunal de execução *vollstreckungsgericht* e o oficial de justiça, denominado *rechtspfleger*.<sup>231</sup>

O oficial de execução consiste em funcionário público de nível médio, ligado ao Judiciário, em específico ao Tribunal executivo, denominado *Amtsgericht*, onde se realiza o trâmite da execução, este de fato competente, com fulcro na seção 740 do *Zivilprozessordnung*. Via de regra, é o oficial de execução o indivíduo que deve ser chamado para promovê-la, sendo em maior ou menor grau atuante, dependendo das formas de prestação intencionadas e do bem perseguido.<sup>232</sup>

<sup>228</sup> LANG, Joaquin. Tiple, Klaus. **Direito Tributário**. Vol. 3. Tradução de Luiz Doria Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014. p. 224.

<sup>229</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 364.

<sup>230</sup> LANG, Joaquin. Tiple, Klaus. **Direito Tributário**. Vol. 3. Tradução de Luiz Doria Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014. p. 413.

<sup>231</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2016. p. 126.

<sup>232</sup> CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2016. p. 127.

De acordo com James Goldschmidt, ao abordar os órgãos da execução e suas atribuições, aclara que o mais relevante é o agente de execução. O *gerichtsvollzieher* porta o dever e a responsabilidade de verificar a existência dos pressupostos essenciais para a execução de independência no que tange o cumprimento do mandado executivo. Todavia, de certo modo ele está sujeito ao Tribunal executivo, tendo em vista que será este o órgão a examinar quaisquer objeções edificadas contra sua capacidade ou competência; reclamação disposta contra o modo ou o procedimento executivo e, por fim, indagações sobre contas de custas da execução.<sup>233</sup>

Segundo as lições de Ribeiro:

Em virtude da matéria, o agente de execução demonstra competência para a execução pecuniária cuja penhora disponha sobre bens móveis ou para execução de entrega de bens móveis ou imóveis. Desse modo, a competência territorial é regulada em conformidade a cada Estado.<sup>234</sup>

De maneira paralela ao agente de execução, opera o Tribunal Executivo *Amtsgericht*. É de sua responsabilidade a execução de pagar quantia que recair sobre créditos e direitos patrimoniais, como nas hipóteses que denotam leilão e administração de bens imóveis. Ainda, o mesmo se demonstra competente para distribuição do produto de arrematação entre os credores e para a decisão sobre petições, exceções e reclamações que sejam edificadas contra a classe e maneira de execução. Por fim, também possui competência para decretar medidas provisórias e de urgência, onde as atividades executivas serão direcionadas ao oficial de justiça *rechtspfleger*.<sup>235</sup>

Depois dessa análise abrangente, o estudo abaliza essa obra aos dois mais relevantes órgãos da execução da Alemanha, quando então será factível observar que o sistema executivo alemão é mais prático e estruturado. Apesar de estudiosos como Hanns Prutting e Sandra de Falco aduzirem ser o Tribunal executivo *Amtsgericht*, em junção com o seu oficial de justiça *rechtspfleger*, os órgãos mais relevantes da execução, sem sombra de dúvidas é o *gerichtsvollzieher*, como pontua os estudos de Goldschmidt.<sup>236</sup>

Para resolver qualquer questionamento sobre tal embate, leva-se em consideração a análise da legislação alemã, que no art. 753 do *Zivilprozessordnung* aduz que a competência para a execução é do *gerichtsvollzieher*, exceto que esta seja aferida a um dos Tribunais. Nesse

<sup>233</sup> GOLDSCHMIDT, James. **Direito processual civil**. Tradução de Lisa Pary Scarpa. Campinas: Bookseller, 2003. p. 621.

<sup>234</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 84.

<sup>235</sup> BENEDUZI, Pedro. **Introdução ao processo civil alemão**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 143.

<sup>236</sup> GOLDSCHMIDT, James. **Direito processual civil**. Tradução de Lisa Pary Scarpa. Campinas: Bookseller, 2003. p. 625.

diapensão, também é factível a abstração do supracitado artigo que o *gerichtsvollzieher* atua como mandatário do credor, que o incumbe diretamente dos atos executórios.<sup>237</sup>

Portanto, vale ressaltar que, não logrando êxito a execução por ausência de bens penhoráveis, o credor poderá pleitear uma nova execução assim que tiver conhecimento de ativos até então ocultos ou novos ativos do devedor, tendo em vista que a prescrição do crédito oriunda de sentença é de trinta anos. Assim, enquanto não existir pagamento da condenação, o nome do executado continuará no rol de devedores do Tribunal de execução conservado pelo Poder Judiciário.<sup>238</sup>

#### 2.4.2 Itália

Na Itália, o agente de execução é denominado *ufficiale giudiziario*, sendo este apontado como funcionário ou órgão público, mesmo que não seja pertencente ao Poder Judiciário. Tais agentes são responsáveis pelos atos que deixarem de realizar sem justa causa, assim como pelos atos nulos, isto é, aqueles realizados com grave culpa ou dolo.<sup>239</sup>

Dessa forma, o procedimento executivo deste país dispõe três etapas, começando com a intimação do devedor no tocante ao título e ao *preetto*. O supracitado compreende, simultaneamente, chamado ao cumprimento da obrigação e uma advertência sobre a utilização de medidas de execução em hipótese de inadimplemento. Decorrido o prazo que, geralmente, são de no mínimo 10 dias, sem o respectivo adimplemento, se inicia a realização dos atos de execução forçada.<sup>240</sup>

Desta feita, se a expropriação alcançar êxito, o agente deverá depositar a documentação concernente na secretaria de execução, intencionando constituir os autos que serão direcionados ao juiz para que este delibere e realize a audiência entre as partes envolvidas. Em caso de frustração da tentativa de acordo, realiza-se a venda judicial dos bens penhorados. Nesse sentido, o devedor, para realizar sua defesa, deve começar uma ação incidental ao processo de execução, similar aos embargos do devedor no direito brasileiro.<sup>241</sup>

#### 2.4.3 França

<sup>237</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 85.

<sup>238</sup> Ibidem. p. 88.

<sup>239</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 89.

<sup>240</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 101.

<sup>241</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 88.

A França aderiu o contencioso administrativo, sendo, dessa forma, referência mundial para Estados que também aderiram a jurisdição administrativa. Por conseguinte, os conflitos englobando a Administração e os administrados são solucionados por órgãos administrativos, mas não por qualquer órgão, existindo uma especificidade em tal questão, com garantias também específicas para os seus componentes, responsáveis pela jurisdição.

Os conflitos que circundam a aplicação da norma jurídica aos casos concretos são solucionados pela jurisdição administrativa, que engloba, em primeiro grau, os órgãos do *contentieux administratifs*, podendo-se recorrer para as Cortes administrativas de apelação e, por fim, para o Conselho de Estado, órgão de hierarquia máxima na jurisdição administrativa.<sup>242</sup>

Na França, o contencioso administrativo na seara tributária é desenvolvido em três bases de discussão: a primeira, na etapa de liquidação do tributo, onde trata-se da fixação da matéria imponible e da determinação do valor da obrigação; em seguida, na fase fiscalizatória em si, onde são retificadas as omissões e insuficiências da liquidação e, por último, na etapa de cobrança (*encaissement*), quando é edificada a execução fiscal contra o devedor.<sup>243</sup>

Nesse sentido, antes do começo dos atos executórios, a execução fiscal deve passar por um momento de cobrança administrativa em fases, onde o contribuinte, inicialmente, é informado da existência da obrigação não adimplida, recebendo a notificação de cobrança; após, é advertido acerca da inscrição; em seguida, da preparação da execução e recebe uma notificação determinando sua mora e, finalmente, recebe um último aviso antes da penhora, dispondo sobre o começo das medidas expropriatórias.<sup>244</sup>

Se mesmo após todas as notificações, o contribuinte continuar sem cumprir sua obrigação, se iniciará a execução fiscal, podendo o agente do Fisco utilizar-se de medidas necessárias para penhora e venda dos bens do devedor. Nesse contexto, o procedimento executório irá seguir, via de regra, o mesmo procedimento disposto no processo de execução do Código Civil, com fulcro no art. 258 do LPF: “*Sous réserve des dispositions de l'article L. 260, les poursuites prévues au 2 des articles L. 257-0 A et L. 257-0 B sont effectuées dans les formes prévues par le code de procédure civile pour le recouvrement des créances.*”

No decurso do processamento da execução fiscal, é facultado ao devedor dispor impugnações aos atos da Administração Ativa, podendo, inclusive, em execução concernente

---

<sup>242</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. 1 ed. Editora Fórum, 2011. p. 120.

<sup>243</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. 1 ed. Editora Fórum, 2011. p. 137.

<sup>244</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 360.

aos créditos de impostos diretos ou de tributação sobre os negócios, indagar ato administrativo eventual que não aceitou as garantias por ele ofertadas. A reclamação do contribuinte, nessa situação, não será deliberada pela Administração Tributária Ativa incumbida pela execução fiscal, mas sim por órgãos da jurisdição administrativa (em primeiro grau, por um juiz administrativo monocrático; em segundo grau, pelo Tribunal Administrativo). Dessa maneira, é possível verificar uma delineada divisão que o Direito francês efetuou (o que parece imprescindível para um processo de cobrança fiscal pautado na racionalidade): “concentrando os atos administrativos de execução na própria Administração Fiscal, e repassando a última palavra no caso de eventuais discussões para o órgão com poder jurisdicional”.<sup>245</sup>

O Direito francês considera, há tempos, a viabilidade de se efetuar a execução sem a direta interferência judicial, atribuindo ao magistrado uma função acessória para atuar em alguns incidentes da realização dos direitos na via executiva extrajudicial. Desse modo, no ano de 1991, foram adotadas medidas direcionadas para a revalorização do título executivo, modificando a premissa clássica da tutela jurisdicional na execução com a instauração de medidas executivas extrajudiciais, com menção doutrinária expressa na classificação da hipótese no cenário da “*déjudiciarisation*”<sup>246</sup>, tornando a influência judicial puramente acessória e eventual, até mesmo pois se vislumbrava claramente que a realização da tutela executiva no cerne judicial refletiria perda de tempo na efetivação dos direitos, além de sobrecarregar desnecessariamente os magistrados.

Uma das medidas mais relevantes foi a permissão ao agente denominado *huissier de justice*, profissional liberal incumbido de parte da autoridade pública e, portanto, se reconhece o exercício de dupla função, de mandatário do credor e de agente público, que conduz a execução tanto de títulos executivos extrajudiciais como judiciais, encargo que compreende legalmente monopólio do *huissier* que, em sua desenvoltura, pode alcançar informações sobre a situação patrimonial do devedor, com vistas a efetuar a tutela executiva na via extrajudicial, elemento, aliás, considerados pela doutrina majoritária como um dos mais relevantes para o êxito de sua atuação.<sup>247</sup>

O agente de execução francês possui sua função altamente regulamentada. Existe legislação especificada sobre treinamento, funções e constituição de escritórios. O encargo teve o grande sucesso de atingir e manter atribuição exclusiva para uma gama de relevantes tarefas

<sup>245</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 361.

<sup>246</sup> PERROT, Roger; THÉRY, Philippe. **Procédures civiles d'exécution**. 2. ed. Paris: Dalloz. 2013. p. 20.

<sup>247</sup> LEFORT, Christophe. **Huissier de justice**. In: CADIET, Loïc. **Dictionnaire de la Justice**. Paris: Puf, 2004. p. 597.

processuais e ao mesmo tempo preservar sua independência e certa liberdade para realizar outras funções de ordem não processual. As Câmaras de Huissiers estão na frente dos que advogam por maior simplicidade e harmonia das medidas de execução no contexto europeu. Tendo em vista que, intrinsecamente, não existe necessidade de o credor portador de um título executivo requerer uma autorização judicial antes de decorrer a sua execução, fundamenta-se que, em nível internacional, a viabilidade de se alcançar uma ordem de execução de um Tribunal é um óbice à livre circulação de decisões judiciais e mecanismos autênticos.<sup>248</sup>

O *huissier* possui função essencial na realização da tutela executiva fora do processo estatal, na condição de oficial público sujeito a controle disciplinar, incluído em corporação profissional própria, com competência territorial predisposta e remuneração tarifada de antemão. No entanto, como pontua a doutrina francesa, o monopólio do papel de efetuar a execução de títulos judiciais e extrajudiciais do *huissier* não se demonstra absoluto, sendo uma das exceções justamente a possibilidade e de certos agentes públicos, como os “agentes do tesouro”, operarem na cobrança dos créditos fiscais do Estado.<sup>249</sup>

Assim, de acordo com Ribeiro:

Quando as medidas executivas forçadas recaem sobre bens móveis e quantias em dinheiro, a execução é realizada exclusivamente pelo *huissier*, desde a notificação inicial até a satisfação. O Tribunal ficará inteiramente fora de tais procedimentos, exceto se houver oposição de embargos pelo executado. Assim, realizada a penhora, o devedor será comunicado e, se não embargar, o *huissier* deve arrestar os bens e promover a venda em leilões públicos ou, no caso de quantia em dinheiro penhorada junto das instituições financeiras, requisitar a entrega dos montantes ao credor.<sup>250</sup>

Na hipótese de a penhora recair sobre bens imóveis, os atos executivos serão efetuados por meio de um procedimento especial, onde o *huissier* atuará em conjunto ao Tribunal de Grande Instância. Além de tal participação do supracitado Tribunal, assim como na situação de oposição de embargos, não se verifica disposições de outras intervenções judiciais, e nem ao menos de recursos para outras instâncias.<sup>251</sup>

Vale ressaltar que a execução francesa passou por uma relevante atualização, no sentido da previsão já disposta na Lei de 1991, com a edição do *Code des procédures civiles d'exécution*, que passou a vigorar no começo de 2012, sendo evidente que a desjudicialização da execução, instaurada em 1991, se manteve e foi até mesmo aperfeiçoada, de maneira que a

<sup>248</sup> KENNET, Wendy. **The Enforcement of Judgments in Europe**. Oxford: Oxford, 2000. p. 79.

<sup>249</sup> LEFORT, Christophe. **Huissier de justice**. In: CADIET, Loïc. *Dictionnaire de la Justice*. Paris: Puf, 2004. p. 596.

<sup>250</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019. p. 96.

<sup>251</sup> *Ibidem*. p. 96.

função operativa da execução atualmente se encontra quase exclusivamente nas mãos do *huissier*, ao qual recai a realização de operações executivas e a atuação junto ao Ministério Público ou ao magistrado para alcançar eventuais permissões e medidas necessárias. Desta feita, a função do juiz permanece, no novo Código dos procedimentos de execução, eventual e residual.<sup>252</sup>

O modelo francês permite a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos, especialmente a transação, assentada pelo art. 247 do *Livre des Procédures Fiscales*, que viabiliza a Administração negociar o abrandamento das sanções fiscais e até a remissão completa ou parcial de impostos em virtude da falta de capacidade contributiva. O art. 251 da LPF, por sua vez, dispõe que a transação é definitiva, obstando que as partes impugnem o acordo. Não é possível, todavia, na seara da transação, reduzir, completa ou parcialmente, taxas de registros, taxa de publicidade fundiária, impostos de selo, taxas sobre o volume de negócios e contribuições indiretas. Desta feita, o fundamento da transação tributária francesa é o dispositivo 2.044 do Código Civil, que aborda a transação no direito privado, ampliando o seu alcance ao regime tributário.<sup>253</sup>

Nesse panorama, é possível evidenciar a possibilidade de mediação e conciliação em matéria tributária na seara das comissões departamentais mistas da França, integradas por representantes da Administração e dos contribuintes, momento em que o impasse pode ser solucionado antes do início da fase contenciosa. Portanto, tais comissões propiciam um ambiente e uma chance para que a Administração e os contribuintes se encontrem e possam estabelecer um diálogo saudável, efetuando uma reunião onde ambas as partes externalizem seus pensamentos e buscam, mutualmente, encontrar uma resolução consensual para seu conflito.

#### 2.4.4. Portugal

No Direito lusitano, é possível sinalizar uma gama de alterações legislativas na ação executiva, começando por um estudo no qual foram constatados os principais motivos da morosidade e do abarrotamento do Poder Judiciário português, evidenciando-se demasiado formalismo, o excesso de intervenção do magistrado e a quase completa dependência de

---

<sup>252</sup> DE VITA, Fabrizio. **La degiurisdizionalizzazione nel Code des procédures civiles d'exécution française**. Disponível em: <[www.unicost.eu/la-degiurisdizionalizzazione-nel-code-des-procedures-civiles-dexecution-francese/](http://www.unicost.eu/la-degiurisdizionalizzazione-nel-code-des-procedures-civiles-dexecution-francese/)>. Acesso em: 24 mar. 2022.

<sup>253</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 362-363.

impulso pelo próprio interessado para o trajeto dos atos executivos. Ainda foram vislumbrados fatores endógenos patogênicos não intencionais revelados pela burocracia na realização dos atos executivos pelos agentes estatal e pela morosidade nos registros das penhoras, óbices de remoção e guarda dos bens apreendidos. Também foram constatadas as causas organizacionais intencionalmente ocasionadas pela atuação dos devedores, sem que se realizasse um sancionamento apropriado para o comportamento anticolaborativo das partes.<sup>254</sup>

Para enfrentar os fatores constatados, optou-se pelo caminho em direção à modificação de paradigma da execução, por meio da simplificação da legislação e da desjudicialização. O sistema de solução de conflitos tributários português foi renovado após pelo menos duas grandes reformas nas últimas décadas. A primeira ampliou o âmbito da execução fiscal administrativa; já a segunda regulamentou e incentivou o uso de métodos alternativos de solução de conflitos. Portugal, assim, edificou uma legislação moderna, capaz de acompanhar as transformações sociais em conjunto com o Direito, inclusive mediante a adoção da arbitragem tributária.<sup>255</sup>

Se tivesse sido ignorada a evolução do Direito Administrativo e Fiscal em Portugal nas últimas décadas, ter-se-ia recorrido à ignorância para a isenção do reconhecimento da verdadeira mudança paradigmática que ocorreu ali. Mas tal desculpa já não é possível: as transformações são óbvias e estão aí para ficar. Ocorre que, a cada mudança, o direito administrativo e fiscal tem promovido uma revolução silenciosa, cujo objetivo é estabelecer uma igualdade entre as partes que geralmente estão envolvidas em conflitos de cunho administrativo e tributário.<sup>256</sup>

Nesse contexto de mudanças, que teve também vertente conceitual, porém não só, o significado da palavra “jurisdição” sofreu uma profunda reorientação: se antes jurisdição era, acima de tudo, um termo sinônimo de poder do Estado, agora ela é, especialmente, uma garantia a serviço das pessoas, sejam elas individuais ou coletivas, e daqueles direitos e interesses legalmente tutelados que é importante para elas prosseguirem e concretizarem.

Sendo assim, em Portugal, a resolução de conflitos tributários é disposta, basicamente, por três legislações, quais sejam: Lei Geral Tributária (Decreto-Lei 398/1998); Código de Procedimento Tributário e de Processo Tributário (Decreto-Lei 433/1999), que determina expressamente a execução fiscal; e o Estatuto dos Tribunais Administrativos Fiscais, criado

---

<sup>254</sup> FREITAS, José Lebre de. **A ação executiva à luz do CPC de 2013**. Coimbra: Gestlegal, 2017. p. 110.

<sup>255</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. p. 332.

<sup>256</sup> VILLA-LOBOS, Nuno. **Novas configurações da Justiça Administrativa e Fiscal em Portugal**. Coimbra: Almedina, 2011. p. 180.

pela Lei nº 13/2002. A Lei Geral Tributária de Portugal ampara o direito de interpor recursos e impugnações aos contribuintes no art. 95, sendo que os mecanismos apropriados são apresentados no art. 101. A Lei Geral Tributária aborda o procedimento tributário e outros elementos da relação jurídico-tributária. Ademais, essa Lei esboça as premissas dos meios que os contribuintes têm à disposição para o debate da obrigação tributária e dos atos realizados em um eventual processo de execução.<sup>257</sup>

O artigo 103-1 da Lei Geral Tributária dispõe que o processo de execução fiscal é de natureza judicial, sem prejuízo da participação dos órgãos da Administração Tributária nos atos que não sejam jurisdicionais. Embora o artigo aponte que o processo de execução tem natureza fiscal, levando-nos a crer que não seria tão distinto do modelo nacional, o referido artigo mesmo esclarece tal conjectura, citando que compete aos órgãos administrativos a concreção de atos que não sejam judiciais.<sup>258</sup>

Outrossim, o artigo 103-2 reforça a característica de desjudicialização, ao assegurar aos interessados “o direito de reclamar ao juiz da execução fiscal dos atos administrativos executados pelos órgãos da Administração Tributária, nos termos do número anterior”.<sup>259</sup> Em regra, a execução fiscal tem seu início pela Administração, no entanto, possível conflito jurídico que possa originar entre contribuinte e Administração deve ser deliberado por órgão imparcial do Poder Judiciário especializado em demandas fiscais. O modelo aderido em Portugal diferencia atos administrativos praticados (atos direcionados à cobrança de tributo), que são realizados pela Administração, e atos considerados jurisdicionais (relacionados à pretensão resistida), sendo concentrados no Tribunal Fiscal, considerado o órgão imparcial.

Diante desses fatores, o modelo português é vislumbrado como tendo caráter misto, às vezes se tratando de assuntos de ordem administrativa, às vezes cobrando atuação jurisdicional. Sem conflito, o próprio sistema atua de forma autofágica, cuidando de si mesmo, com base na autoexecutoriedade dos atos administrativos. De outra forma, cabe ao Código de Procedimento Tributário e de Processo Tributário regular o rito procedimental da cobrança fiscal. Notório que o processo de execução é patrocinado pela Administração Tributária e, caso haja qualquer tipo de impugnação, a decisão será de competência dos Tribunais especializados.<sup>260</sup>

<sup>257</sup>MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 334.

<sup>258</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 170.

<sup>259</sup>MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 334.

<sup>260</sup>GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 171.

É possível suspender a execução fiscal, com fulcro no artigo 169, bem como, eventualmente, apresentar uma reclamação graciosa, impugnar ou recorrer judicialmente à discussão sobre a legalidade da dívida, sendo indispensável, em qualquer caso, a garantia da dívida. Ao longo do processo, o devedor pode optar por um acordo de parcelamento, realizar uma dação em pagamento ou ofertar algum tipo de impugnação à execução em tramitação.

O Código de Procedimento Tributário e de Processo Tributário dispõe sobre três tipos de impugnação, a saber: “a oposição à execução fiscal, a reclamação em face de decisões do órgão de execução fiscal e a impugnação da apreensão de bens”. A oposição é o recurso adequado para discutir a obrigação tributária, de forma exclusiva e explícita, conforme consta no rol do artigo 204. Esse limite se alinha ao sistema misto lusitano, tendo em vista que o âmbito originário para debater a obrigação tributária seja a impugnação administrativa, isto é, antes do ajuizamento da demanda.

A reclamação contra as decisões proferidas pelo órgão de execução fiscal é apresentada no próprio órgão da administração, que poderá ou não se arrepender e revogar o ato combatido. Se o órgão optar por não revogar o ato impugnado, este será alvo de exame pelo Tribunal Fiscal. O Tribunal está à disposição para deliberar as reclamações apenas quando, após a realização da penhora e da venda, o processo lhe for enviado ao final.

Nesse panorama, Código de Processo Tributário e de Procedimento Tributário aponta, no cerne dos métodos alternativos de solução de conflitos, a possibilidade de parcelar o débito tributário na execução, sob a justificativa de comprovação pelo contribuinte de não haver condições para o pagamento de uma só vez. Em relação à arbitragem em matéria tributária, Portugal criou uma legislação moderna para regular a questão. O progresso nessa direção não foi célere, ocorrendo em um momento de grave crise econômica do país, sendo a arbitragem uma forma de aliviar e estimular a economia portuguesa, através de medidas fiscais com grandes efeitos.

Após uma rápida leitura da exposição de motivos da Lei que inseriu a arbitragem no sistema jurídico português, é perceptível que se almejou três finalidades, quais sejam: a efetividade da Administração por intermédio de maior participação daqueles envolvidos, a busca pela celeridade e a diminuição do número de processos nos Tribunais Administrativos e Fiscais. Os árbitros têm autonomia para direcionar a arbitragem, tendo sido estipulado que a decisão terá seu termo final num prazo de 6 meses, além do qual poderá ser prorrogado uma única vez, sendo o máximo de prazo adicionado mais 6 meses.

Além disso, o sistema aderido por Portugal não dispõe o ajuizamento de recurso contra a decisão proferida pelo Tribunal Arbitral. Entretanto, caso a sentença arbitral negue a aplicação

de qualquer norma sob o argumento de sua inconstitucionalidade ou pretenda a aplicação de norma cuja constitucionalidade tenha sido questionada, será cabível recurso ao Tribunal Constitucional. Além do mais, a decisão arbitral pode ser anulada se estiver viciada, tais como a não determinação dos fundamentos de fatos e de direitos que levaram à sua elaboração ou ainda na violação dos princípios do contraditório e da isonomia das partes.

Assim, o sistema jurídico português ainda estabelece que, se o contribuinte já tiver ingressado na esfera judicial e seu processo estiver em andamento há mais de dois anos sem decisão, poderá solicitar o deslocamento do mesmo para a Câmara Arbitral, dispensado do pagamento das custas do processo, tudo com o objetivo de reduzir o montante de processos e aliviar o sistema judiciário lusitano.

Nos contornos gerais da reforma e nas resoluções legais assentadas em Portugal, é possível verificar inúmeras expressões do reforço das garantias do exequente, especialmente as que advêm de um processo equitativo, que garantem uma execução justa, obtendo a efetividade em prazo razoável, sendo importante ressaltar a opção pela desjudicialização da execução, sendo ao agente de execução que recai a condução da execução (competindo ao juiz de execução a função jurisdicional nas ações declarativas e nos incidentes da execução), sendo uma função pública prestada por um profissional liberal, no caso, um solicitador.<sup>261</sup>

Também vale destacar a manutenção dos poderes investigativos do agente de execução no que tange à identificação do executado e aos seus bens, por meio do acesso direto e virtual às bases de informações da administração tributária, da segurança social, do registro civil, do RNPC, do registro predial, comercial e de veículos, do acesso do Registo Informático de Execuções; ainda, eleva-se a possibilidade de o juiz de execução estabelecer o começo da execução através da penhora, a pedido do exequente, sempre que existir receio da perda da garantia patrimonial ou ocorrer especial empecilho de realização da citação do executado e existir fundamentação para recear aquela mesma perda.<sup>262</sup>

Outra medida legislativa de fato importante para sinalizar o reforço às garantias do exequente se revela com a escolha pelo legislador do momento de introdução do ato de penhora no começo da execução (sem a necessidade de despacho liminar do juiz de execução), isto é, a penhora era o ato inicial a ser realizado pelo agente de execução, e acontecia antes da citação do executado, dando origem a um contexto de contraditório diferido.

---

<sup>261</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 399.

<sup>262</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 399.

A reforma da execução de 2003 no direito lusitano, nesse sentido, teve como principais finalidades a diminuição dos dispêndios processuais, aferição de maior celeridade às demandas judiciais e o reposicionamento do país no sistema jurídico majoritário da UE, também denominado de romano-germânico/latino-europeu/continental, segundo Mota.<sup>263</sup>

Apesar de ter intencionado a diminuição das custas processuais, tal benefício não atingiu a todos, limitando-se somente aos grandes investidores e empresas em detrimento dos pequenos consumidores, que acabaram tornando-se potenciais devedores de honorários dos solicitadores de execuções. Nesse sentido, nos dias atuais, as funções dispostas para os juízos de execução são exercidas por magistrados de competência genérica por conta de complexidade de estruturação do Judiciário lusitano.<sup>264</sup>

Posteriormente, é possível aferir que no ano de 2008 o legislador conservou o texto geral da reforma ocorrida em 2003 e intencionou o funcionamento prático das soluções legais atingindo três grandes finalidades: a de simplificar e desburocratizar; a de promover a eficácia das execuções e a de evitar demandas judiciais desnecessárias. Assim, em observância à primeira finalidade, vale dizer que o legislador previu a extinção de interferências atualmente cometidas ao juiz de execução ou à secretaria envolvidos em uma contínua transferência de informações burocráticas entre o mandatário, o Tribunal e o agente de execução.<sup>265</sup>

Com a extinção dessa triangulação, o juiz deixou de receber e examinar os relatórios dos agentes de execução sobre as diligências feitas e as razões da frustração da penhora, bem como as notificações que as partes e os mandatários direcionavam, muitas vezes duplicadamente, para o Tribunal e para o agente de execução com o objetivo de alcançar informações sobre o estado da execução. Assim, de acordo com justificativa apontada, a alteração da legislação lusitana teve como proposição “libertar o magistrado das funções processuais que não envolvem uma função jurisdicional e os funcionários judiciais de tarefas a praticar fora do tribunal.” Tais encargos restaram atribuídos ao agente de execução, dentre estes, citações, publicações, atos de venda e de pagamento.<sup>266</sup>

O juiz da execução apenas atua em circunstâncias excepcionais, dispostas expressamente na legislação, sendo que depois das últimas alterações da Lei, o magistrado

---

<sup>263</sup> MOTA, Júlia Cláudia Rodrigues da Cunha. **As serventias extrajudiciais e as novas formas de acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010. p. 51.

<sup>264</sup> BARROS, Kamilly Borsoi. **O fenômeno da desjudicialização e as competências exercidas pelos cartórios extrajudiciais no Brasil**. 104f. Dissertação (Mestrado). Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2016. p. 82.

<sup>265</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 408.

<sup>266</sup> Preâmbulo disponível em: <[www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=65&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=65&tabela=leis)>. Acesso em: 24 mar. 2022.

praticamente atua no exercício do poder geral de controle do processo ou na reserva de jurisdição, podendo sinalizar, como exemplo, a decisão sobre a venda antecipada de bens, o julgamento da oposição à execução e à penhora, além de outros atos de natureza eminentemente jurisdicional.

Dessa forma, verificou-se a divisão de competências entre o agente e o juiz de execução. Onde o primeiro passou a efetuar as funções de viés não jurisdicional, como, por exemplo, citações, notificações e publicações, a verificação sobre a existência e localização de bens penhoráveis, a apreensão dos mesmos, efetivação da penhora, as funções de depositário, dentre outras). Por sua vez, o juiz de execução passou a interferir mais na etapa inicial do processo, porque, por um lado sempre existiu despacho liminar nas situações dispostas no Código de Processo Civil, sem prejuízo da possibilidade de despacho liminar de indeferimento, de aperfeiçoamento e de citação do executado.

Vale dizer que o despacho liminar do juiz apenas seria dispensado nas situações expressamente elencadas no Código de Processo Civil Português. Assim, conservou-se a competência para deliberar a oposição à execução, a oposição à penhora, a impugnação e a graduação de créditos, “assim como todas as questões suscitadas pelo agente de execução e pelas partes, no prazo de cinco dias”.<sup>267</sup> Ainda em consonância ao entendimento de Bellizze et. al:

A repartição de competências acentuou que a finalidade da execução é assegurar a satisfação coativa daquilo que se presume dever ser, através da realização de um conjunto de diligências e atos executivos (a realizar pelo agente de execução). Se na execução não se visa a declaração de um direito, que se presume já estar declarado, deve-se atuar e executar sendo, pois, concebível uma execução sem a intervenção do juiz de execução. As funções de agente de execução seriam, via de regra, desempenhadas por um solicitador de execução, designado pelo exequente ou pela secretaria, e só seriam assumidas por um oficial de justiça nos casos em que não houvesse solicitador de execução inscrito no círculo ou ocorrendo outra causa de impossibilidade, ou nas execuções por custas. O solicitador de execução designado só poderia ser destituído pelo juiz de execução por atuação processual dolosa ou negligente ou violação grave de dever do seu estatuto profissional, o que seria comunicado à Câmara dos Solicitadores (o que é atualmente a Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução – OSAE).

Nessa toada, o legislador reuniu na figura do agente de execução a maioria das diligências dos atos processuais a serem realizados nas execuções, simplificando sobremaneira o modelo de execução, suprimindo poderes e atribuições do âmbito do juiz de execuções, aferindo-lhe somente a já citada função de resolver efetivos conflitos entre os sujeitos surgidos

---

<sup>267</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 396.

na seara de uma execução, viabilizando maior agilidade do processo e a realização de tarefas burocráticas e objetivamente direcionadas a profissionais com especialização adequada e sob o monitoramento de um órgão disciplinar independente.

Desse modo, o agente de execução, segundo Bellizze et. al., viu acrescida a sua responsabilidade, o que resulta nítido da consolidação das seguintes soluções legais:

a) Dever de informação do agente de execução perante o exequente, por via eletrônica, de todas as diligências efetuadas e do motivo da frustração do ato de penhora. Esse dever altera a triangulação que existia entre o exequente, o juiz e o agente de execução, permitindo a ligação direta entre o exequente e o agente de execução; b) Livre substituição do agente de execução pelo exequente. Uma vez mais, o exequente passa agora a poder atuar diretamente em relação ao agente de execução, substituindo-o sempre que entender necessário; c) Possibilidade de destituição do agente de execução pela Comissão para a Eficácia das Execuções, em caso de atuação processual dolosa ou negligente, ou violação grave de dever que lhe seja imposto pelo respectivo estatuto; d) Rigorosa formação dos agentes de execução, através da submissão a um exame de admissão e a uma avaliação final realizada por uma entidade externa e independente da Câmara dos Solicitadores e da Ordem dos Advogados, a par do estágio de 10 meses a cargo da Câmara dos Solicitadores (atualmente, a OSAE); e) Sujeição do agente de execução à fiscalização, à inspeção e ao poder disciplinar da Comissão para a Eficácia das Execuções; f) Previsão de um rigoroso regime de incompatibilidade e impedimentos do agente de execução, supervisionado pela Comissão para a Eficácia das Execuções.<sup>268</sup>

Desta feita, compreende-se que é na seara da salvaguarda das garantias do exequente, sobretudo do princípio do *favor creditoris*, e do aditamento dos poderes do agente de execução e de sua maior responsabilidade, que foi criada a Comissão para a Eficácia das Execuções (CPEE), como órgão independente dentro da OSAE, “responsável em matéria de acesso e admissão a estágio de avaliação dos agentes de execução estagiários e de disciplina dos agentes de execução”. Foi ao dispor acerca do trâmite eletrônico da execução, com fulcro no art. 138-A do CPC, que o legislador português iniciou a simplificação discreta do sistema processual civil, o que já era muito almejado por todos que defendem a transparência e a rapidez das execuções cíveis, enquanto elemento indispensável de um sistema judicial eficiente.<sup>269</sup>

A instituição de um regime jurídico que direcionasse a retirada de um grupo de competências do âmbito do juiz não poderia sobreviver sem um órgão para realizar o controle. É nessa conjuntura que por meio do Decreto-Lei 226/2008 criou-se a Comissão para a Eficácia das Execuções – CPEE, a qual foram atribuídas algumas competências legais, como, por exemplo, a emissão de recomendações acerca da eficácia das execuções e a formação dos

<sup>268</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 408.

<sup>269</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 409.

agentes de execução; estipulação da quantidade de candidatos permitida em cada estágio de agente de execução; escolha e denominação da entidade externa incumbida pela criação e definição dos critérios avaliativos do exame de admissão a estágio de agente de execução.

Nesse sentido, no âmbito da entidade externa selecionada e designada pela CPEE recai o encargo de elaborar o exame anônimo de admissão a estágio de agente de execução, até a quantidade de candidatos a ser definida pela CPEE; estabelecer os critérios avaliativos dos agentes de execução estagiários e deliberar pelo acesso e aprovação à referida profissão; examinar e deliberar sobre os impedimentos, suspeições e escusas dos agentes; destituição, fiscalização e inspeção dos agentes, dentre outros.<sup>270</sup>

Antes mesmo de serem materializadas todas as medidas dispostas no Decreto-Lei 226/2008, foram elevados outros três feitos legislativos, quais sejam: o Decreto-Lei 4/2013, que ratificou um grupo de medidas urgentes de combate às pendências em mora; em seguida, a Lei 32/2014 autorizou o Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX) e, por fim, a Lei 41/2013 foi responsável por aprovar o CPC/2013 em Portugal.

O Decreto-Lei 4/2013, estipulou um grupo de medidas urgentes no combate às pendências em atraso, por meio do qual era possível prever que os agentes de execução deveriam dar como concluídos os processos de execução que se encontrassem paralisados e terminados. Como é sabido, muitas demandas executivas não se encontravam formalmente concluídas, pois apesar de não serem localizados bens passíveis de penhora dos executados, os credores instavam na manutenção dessas demandas, ou ainda porque o seu encerramento formal denotava dispêndios que teriam de ser pagos pelos credores.

Nessa toada, o supracitado Decreto-Lei almejava adequar a realidade estatística à material das execuções, porque não tinha sentido conservar um processo pendente, somente porque o credor estava esperando o descobrimento de bens penhoráveis. No entanto, justamente intencionando prevenir tal contexto, o art. 833 B/6 do CPC português, no texto aferido pelo Decreto-Lei 226/2008, já estabelecia que se não fossem identificados bens passíveis de penhora do executado, depois da notificação do exequente e do executado, a execução seria extinguida, sem prejuízo de ser renovada se porventura viessem a ser localizados bens (cf. arts. 833 B/7 e 920/5 do CPC, no texto dado pelo Decreto 226/2008). Todavia, esse preceito legal não era cumprido.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 412.

<sup>271</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 415.

Ainda sobre o sistema português, vale evidenciar que o procedimento extrajudicial pré-executivo (PEPEX), inserido no ordenamento por meio da Lei nº 32/2014, de acordo com o seu art. 2º:

Cuida-se de um procedimento de natureza facultativa que se destina, entre outras finalidades expressamente previstas na presente lei, à identificação de bens penhoráveis através da disponibilização de informação e consulta às bases de dados de acesso direto eletrônico previstas no Código de Processo Civil.<sup>272</sup>

O supracitado procedimento é inserido no fenômeno da desjudicialização, retirando dos Tribunais aquelas atribuições que não dizem respeito ao núcleo essencial da atividade jurisdicional, com o objetivo de libertá-la de encargos burocráticos que não demandam, nem pressupõem a solução de conflitos de interesses de ordem material entre as partes.

De acordo com a doutrina portuguesa, o procedimento possui o objetivo de identificar os bens penhoráveis, tornando factível a propositura do procedimento executivo, além do alcance de certidão que comprove a impossibilidade de cobrança da dívida. Não há obrigatoriedade de capacidade postulatória para pleitear o requerimento, que será veiculado, preferentemente, por meio digital e, depois do recolhimento das despesas iniciais, direcionado a um agente de execução. Assim, o colaborador realizará as pesquisas concernentes no registro informático de execuções.<sup>273</sup>

Coletadas as informações, o agente de execução prepara um documento onde será relatada a situação patrimonial do requerido, com a constatação dos bens penhoráveis ou sua inexistência, além de eventual insolvência civil ou ocorrência de outras execuções. Verificada a inexistência de bens, o credor poderá pleitear a notificação do requerido para quitar a dívida, formular proposição de acordo, apontar bens penhoráveis ou dispor oposição ao procedimento. Em caso de se manter inerte o requerido, o agente de execução adicionará seus dados na lista pública de devedores, expedindo certidão concernente, a requerimento do credor.

Sua utilização pressupõe que não haja execução em andamento e depende da avaliação de alguns requisitos contemplados: a certeza, liquidez e exigibilidade da dívida, e o fato de o requerente estar portando título executivo que atenda às condições para a uso da forma sumária do processo comum de execução para pagamento de quantia certa, descritas no art. 550º do Código de Processo Civil Português.

<sup>272</sup> RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos; RANGEL, Rafael Calmon. O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): algumas lições para o sistema brasileiro. **Revista de Processo**, v. 282, 2018, p. 470.

<sup>273</sup> CARVALHO, José Henrique Delgado de. **Ação executiva para pagamento de quantia certa**. 2. ed. Lisboa: Quid Juris? 2016, p. 603.

Carvalho ensina que o PEPEX tem como foco central três propósitos: a identificação de bem penhorável, a aquisição da "certidão de incobrabilidade da dívida" - a qual será emitida pelo agente de execução, depois da inserção do requerido na lista pública de devedores - e, por último, o propósito acessório do aproveitamento da informação viabilizada pela consulta das bases de dados com intuito a dar início ao processo de execução.<sup>274</sup>

Seu procedimento, aliás, segue o disposto nos arts. 4º a 19º da Lei 32/2014, pode ser assim descrito: o requerimento inicial não demanda a elaboração por advogado. Todavia, o requerente deve nele apresentar o seu número de identificação fiscal no respectivo país, bem como o do requerido (art. 3º), o qual deve possuir obrigatoriamente domicílio em Portugal, uma vez que a notificação deve ser feita, em regra, através do contato pessoal (art. 12º, n. 4).<sup>275</sup>

Sua apresentação é, por sua vez, preferencialmente digital, em plataforma informática do Ministério da Justiça ou por este aceita (hoje, pode ser acessada através do endereço eletrônico [www.pepex.mj.pt](http://www.pepex.mj.pt)), mas nada obsta que seja manual, por escrito. Depois de o requerente arcar com as despesas iniciais, encaminha-se o instrumento para distribuição e este é considerado entregue a um dos agentes de execução, o qual poderá ser, posteriormente, substituído a critério daquele.

Com o expediente em mãos, as consultas podem ser iniciadas. Além das bases de dados anteriormente mencionadas, o agente de execução pode fazer pesquisas no registo informático de execuções, assim como no SISAAE (Sistema Informático de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução), este último somente para o alcance de informações relativas a processos executivos em trâmite nos quais o requerido seja exequente. Via de regra, as consultas são efetuadas pela plataforma do SISAAE, mas o próprio Banco de Portugal oferece ao agente informações, de forma eletrônica, sobre as instituições onde o requerido possui contas ou depósitos bancários. Após o término das consultas, o agente de execução faz um relatório com os bens identificados ou a indicação de que nenhum bem penhorável foi encontrado.<sup>276</sup>

Os estudos de Rodrigues e Rangel direcionados ao procedimento apontam que sua capacidade para evitar a propositura de demandas judiciais e a possibilidade de ele ser direcionado, em essência, por órgãos não necessariamente concernentes aos quadros do Poder

---

<sup>274</sup> CARVALHO, José Henrique Delgado de. **Ação executiva para pagamento de quantia certa**. 2. ed. Lisboa: QuidJuris? 2016, p. 603-604.

<sup>275</sup> RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos; RANGEL, Rafael Calmon. O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): algumas lições para o sistema brasileiro. **Revista de Processo**, v. 282, 2018, p. 464.

<sup>276</sup> RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos; RANGEL, Rafael Calmon. O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): algumas lições para o sistema brasileiro. *Revista de Processo*, v. 282, 2018, p. 464.

Judiciário, parecem recomendar, ao menos, que algumas de suas bases sirvam de influência para o legislador brasileiro.<sup>277</sup>

Ainda em observância aos estudos dos supracitados autores, é possível concluir que mesmo sendo atrativo, tal instrumento português denota alguns elementos característicos que talvez pudessem comprometer o seu uso, sem adequações, no Brasil. Além de já surgir com a sua seara de aplicabilidade restrita à execução com o propósito de pagamento de quantia certa – o que poderia colocar em risco seu objetivo desjudicializante –, acabaria refletindo no Poder Judiciário, tendo em vista a necessidade de a oposição eventualmente apresentada ser deliberada pelo juízo da execução. Isso sem contar no dissenso do mecanismo com alguns procedimentos especiais de cobrança, como, por exemplo, as execuções de alimentos.

É necessário que todo e qualquer método extrajudicial seja estudado com atenção. Pelo menos, é o que revelam as estatísticas do sistema judiciário brasileiro, as quais apresentam uma taxa de sobrecarga sem precedentes e sem qualquer sinal de que tenda a diminuir nos próximos anos, como demonstrado no presente estudo. O PEPEX, portanto, tem sido aperfeiçoado com o decorrer do tempo e ainda não atingiu um nível de satisfação ideal. Até mesmo em Portugal, que seguiu claramente o exemplo francês dos *huissiers*, o procedimento tem encontrado empecilhos dos mais diversificados.

De maneira geral, verifica-se que na reforma da execução em Portugal o legislador optou por um modelo virtuoso, mas as estruturas que deviam lhe aferir vida não estavam edificadas ou preparadas. Felizmente, foi possível modificar as estruturas e o modelo de resposta, sendo estes progressivamente aperfeiçoados no decorrer de mais de dez anos.

## **2.5 DESJUDICIALIZAÇÃO NOS PAÍSES AMERICANOS: EUA, CHILE E ARGENTINA**

No Chile, as disposições que respaldam o sistema de resolução de conflitos em matéria tributária se encontram, via de regra, no Código Tributário, no entanto, o entendimento completo do sistema também demanda o exame das normas da *Ley n° 20.322 de 2009*, que estruturou os *Tribunales Tributarios y Aduaneros* (órgãos judiciais de primeiro grau especializados em matéria tributária). Com fulcro no art. 5° da *Ley* mencionada, os juízes tributários e aduaneiros devem ser selecionados pelo Presidente da República, com base na lista tríplice elaborada pela *Corte de Apelaciones* (órgão judicial de segundo grau).

---

<sup>277</sup> RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos; RANGEL, Rafael Calmon. O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): algumas lições para o sistema brasileiro. *Revista de Processo*, v. 282, 2018, p. 455.

O Chile, surpreendentemente, tem um sistema de execução fiscal semijudicial, dúplice ou sincrético, com preponderância da via administrativa, conhecido como “*cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero*” (livre-tradução: cobrança executiva das obrigações tributárias de valor), que se caracteriza por duas etapas diferentes e autônomas. A primeira etapa da execução fiscal chilena, que cabe aos Serviços de Tesouraria (*Servicios de Tesorerías*), tem caráter totalmente administrativo, permitindo nela a cobrança forçada do débito, por meio de penhora, leilão de bens e sua consecutiva conversão em renda.

A segunda fase, perante o Poder Judiciário e atuada por advogados públicos provinciais (*abogados provinciales*), só se realiza se a oposição administrativa do devedor for recusada pela autoridade fiscal ou for preciso algum ato excepcional ou procedimento especial no decorrer do procedimento administrativo, tal como o requerimento de prisão do devedor-contribuinte que sonegue tributos, a título de exemplo.

De qualquer forma, não serão executadas dívidas de pequeno valor ou oriundas de fatos que corroborem a imprestabilidade de eventual cobrança, em conformidade com ato do *Tesorero General de la Republica*. Ademais, o art. 196 do Código Tributário chileno viabiliza a decretação de impossibilidade de cobrança nas situações de débitos: de pequeno valor cobrados há um estabelecido tempo e que não portem garantia, de devedores certificadamente insolventes, sem bens passíveis de penhora; de contribuintes que faliram depois da liquidação de todos os bens; de contribuintes que vieram à óbito sem deixar bens; de contribuintes ausentes do Chile há mais de 3 anos, não existindo bens, dentre outros casos.<sup>278</sup>

Vale ressaltar que mesmo que não sejam cobrados, não serão extintas as obrigações, restando à Administração, de forma periódica, examinar a eventual existência de bens penhoráveis, para se for a situação, retornar à cobrança, com fulcro no art. 197 do Código Tributário. O começo da execução se realiza no âmbito administrativo, restando à autoridade fiscal local a ordem de execução e penhora de bens, com base no art. 170 do mesmo Diploma. A penhora efetiva também é feita pela autoridade fiscal, com fulcro nos arts. 173 e 174.<sup>279</sup>

O Fisco chileno tem total acesso aos dados fiscais dos contribuintes, por meio de requerimento dos serviços de tesouraria e autorização do *Tesorero General* (que corresponde ao Tesouro Nacional no Brasil). Com as informações em mãos, as autoridades fiscais do Chile têm poderes amplos, conforme destaca Godoy. Ele faz menção inclusive à possibilidade de

---

<sup>278</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 417.

<sup>279</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 418.

notificação pessoal do Fisco chileno de modo direto ao devedor, sem a necessidade de um Oficial de Justiça, e de convocação da força pública (autoridade policial) pela própria autoridade administrativa.<sup>280</sup>

Sendo assim, as prerrogativas investigativas dos agentes fiscais locais são vastas. Devendo ser facultado notificar devedores e mesmo contribuintes com pendências, sem levar em consideração o desdobramento da execução fiscal, administrativa ou judicial. Quem notifica o devedor pessoalmente é o agente fiscal, não havendo a necessidade de notificação por meio de Oficial de Justiça. À Administração cabe o poder de exigir dos devedores documentos os quais explicitem todos os bens que detenham. A recusa na entrega desta declaração permite o advogado provincial requerer medidas coercitivas por via judicial, *apremios corporales contra el rebelde*, o que transmite a concepção de pedido de prisão.<sup>281</sup>

Recorre-se à autoridade policial, à força pública, situação que a legislação vigente autoriza; basta apenas requerimento do agente arrecadador, instruído por ordem do Tesorero Comunal, ou seja, da autoridade local. Ordem judicial também tem os mesmos reflexos, no sistema de execução fiscal chileno existem efeitos semelhantes, no que diz respeito tanto à utilização de força policial, quanto a requerimento administrativo ou ordem judicial.

De um lado, é possível notar vários institutos que aproximam os sistemas de execução fiscal chileno e brasileiro, como, por exemplo, a necessidade de cobrança amparada em título executivo extrajudicial, a possibilidade de dispensa de execução de dívidas de pequeno valor ou oriundas de fatos que justifiquem a inviabilidade de eventual cobrança, por decisão fundamentada, e a possibilidade de sanar, de ofício ou mediante requerimento do interessado, possíveis vícios no título pela autoridade administrativa, etc.

No entanto, verifica-se que no formato de cobrança adotado pelo Chile o agente fiscal local (*Tesoureiro Comunal*) pode demandar, por mero despacho administrativo, a execução e a penhora de bens do devedor, determinação esta que sobretudo pode ser direcionada, de forma simultânea, a todos os devedores elencados em listas coletivas, que concretiza o documento de cobrança, conforme instruções apresentadas pelo Tesoureiro Geral da República (*Tesorero General de la República*).

---

<sup>280</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. 1 ed. Editora Fórum, 2011. p. 122.

<sup>281</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. 1 ed. Editora Fórum, 2011. p. 122.

A penhora determinada pelo Fisco chileno pode alcançar, sobretudo, parte do salário<sup>282</sup> do executado (até cinco unidades tributárias de medida), mediante notificação do Fisco ao empregador do devedor executado. Nessa etapa administrativa, que compreende da citação para pagamento até a determinação de penhora de bens, não há possibilidade de insurgência pelo devedor por meio de recurso administrativo, o que também demonstra um maior poder outorgado às autoridades administrativas chilenas em comparação ao Direito brasileiro.

Após a penhora, o executado no Chile pode, administrativamente, contestar a execução perante o órgão local competente num prazo de 10 dias, a contar da determinação para pagamento. Essa defesa administrativa no Chile é denominada de oposição, similar aos embargos à execução fiscal do Brasil. No âmbito de oposição administrativa, o contribuinte chileno pode apresentar qualquer matéria de defesa permitida no Código de Processo Civil do Chile, como, por exemplo, falsidade ou inadequação do título executivo, incompetência da Administração, litispendência, inépcia do pedido, prescrição, dentre outros.

Assim, disposta a oposição administrativa, o Tesoureiro Comunal, para se pronunciar, poderá acatar o requerimento, caso em que o processo será extinto, rejeitar o requerimento ou mesmo se manter em silêncio, hipóteses em que o processo será enviado para o advogado provincial e a etapa administrativa será findada, apenas assim, iniciando-se a execução fiscal na via judicial, com utilização do procedimento processual previsto no CPC chileno.

Por seu turno, na Argentina, o processo de execução fiscal é disciplinado pelo Decreto nº 821/1998, que ratifica o teor da *Ley* nº 11683 de 1978 (*Ley de Procedimiento Tributario*). No contexto argentino, a execução fiscal se desenvolve perante órgão administrativo, sendo este a Administração Federal de Ingressos Públicos (AFIP). Também, na seara administrativa há o Tribunal Fiscal, detentor de competência recursal e originária.<sup>283</sup>

Contribuindo ao estudo, a doutrina de Melo Filho aduz que:

No sistema de execução fiscal criado pelo art. 92 da Ley de Procedimiento Tributario, cabia ao agente fiscal, a princípio, a apresentação dos documentos obrigatórios ao órgão judicial com competência para apreciar matéria tributária. A partir de então, cumprida essa etapa prévia, o prosseguimento dos atos executórios não dependia da participação desse órgão, passando a caber diretamente ao agente fiscal representante da Administracion Federal de Ingresos Publicos o prosseguimento da execução. Da notificação do devedor, começava a ser contado o prazo para apresentação de

<sup>282</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Fisco chileno pode penhorar até salário de devedor**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-mai-04/execucao-fiscal-chilepermite-penhora-salario-devedor>>. Acesso em: 06 ago. 2022.

<sup>283</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. 1 ed. Editora Fórum, 2011. p. 113.

excepciones. Não oferecida exceção, o agente fiscal pedia ao órgão julgados que destacasse o fato, operando-se a preclusão em relação à apresentação de defesa.<sup>284</sup>

O agente fiscal, com poderes para apresentar provas, inquirir testemunhas, demandar documentos e realizar bloqueios de bens, solicita perante outro órgão a execução fiscal. Tal órgão perante o qual o requerimento se realiza é, também, parte da Administração Tributária, sendo o Tribunal Fiscal a instância recursal. O contribuinte, via de regra, se defende mediante impugnações apresentadas à autoridade administrativa julgadora. Existe a eventualidade de judicialização do procedimento a pedido do contribuinte, em uma ação que indague a legalidade de atos das autoridades fiscais.

Embora doutrinadores da área, tal como Godoy, classifiquem o modelo argentino como uma mescla de judicial e administrativo, no presente estudo entende-se que se trata de um modelo administrativo puro. A diferença, ao contrário do Chile, é que naquele país a execução tem natureza administrativa e a defesa tem natureza judicial, enquanto na Argentina a defesa típica também possui natureza administrativa, inclusive por ser de competência de um Tribunal Fiscal que existe na seara do Executivo. A indagação judicial das decisões fiscais é, sob nossa perspectiva, uma verdadeira exceção, não sendo, portanto, possível considerar o modelo como parcialmente judicial. Nesse sentido, o modelo argentino é muito similar ao alemão.<sup>285</sup>

Considerando os métodos alternativos de solução de conflitos tributários, a Argentina somente os admite em casos pontuais, de maneira que não existe uma regra geral que autorize a arbitragem e a transação no campo tributário. Uma dessas normas de ocasião é a disposta no art. 113 da *Ley de Procedimiento Tributario*, que deixa espaço para a edição de normas que tratem de acordos em hipóteses específicas.

Assim, é possível evidenciar que o sistema argentino ainda oferta resolução alternativa para os conflitos englobando os tributos regulados pelo Código Aduaneiro, existindo permissão expressa para resolução dessas formas específicas de controvérsias através de transação em juízo, com fulcro no art. 787. O Direito argentino, mesmo que de maneira limitada, admite o uso da solução arbitral para dirimir conflitos em matéria tributária e em duas hipóteses particulares: conflitos entre províncias e Buenos Aires; e conflitos englobando a aplicação de tratados internacionais que disponham regulação sobre matéria relativa aos preços de transferências, como exposto.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 412.

<sup>285</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. 1 ed. Editora Fórum, 2011. p. 113.

<sup>286</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 415

Por sua vez, de maneira peculiar, os Estados Unidos da América (EUA) ampliaram em larga escala os métodos alternativos para solucionar conflitos tributários, elaborando um sistema de cobrança executiva que tem como foco a arrecadação, não havendo condescendência com o contribuinte não adimplente. Tal sistema, no âmbito federal, é dividido em três jurisdições:

Na Tax Court, onde o contribuinte não precisa pagar para discutir (sendo a única instância de discussão que não exige pagamento prévio, o solve et repete, como condição para discutir judicialmente o débito), devendo ajuizar ação contra o comissário da agência do imposto de renda e podendo apelar para a Court of Appeals do seu domicílio, exceto no caso de pequenas causas; na District Court, onde deve pagar, antes de discutir, o valor exigido, devendo ajuizar ação contra o governo dos Estados Unidos e podendo apelar para a Court of Appeals do seu domicílio; e, por fim, na Court of Claims, onde também deve realizar o pagamento prévio para discutir, cabendo o ajuizamento de ação contra o governo dos Estados Unidos e a interposição de recurso de apelação para a Court of Appeals do circuito federal de Washington.<sup>287</sup>

A crítica em relação a esse sistema, em confronto com o modelo brasileiro, diz respeito às *Court of Appeals* quando acionadas pelas *Tax Court* e pela *District Court*. Enquanto no Brasil há uma busca acirrada pela formação de jurisprudência uníssona acerca dos temas, nos Estados Unidos existem inúmeras Cortes de Apelação, uma para cada região, que são capazes de deliberar de forma diferente um mesmo tema. Logo, uma *Court of Appeals* de Boston pode ter um precedente diverso, em termos de matéria tributária, do precedente seguido, por exemplo, por uma *Court of Appeals* de Nova Iorque.

Em relação à execução fiscal propriamente dita, no modelo norte-americano existem duas formas de execução fiscal: a execução fiscal administrativa (*administrative collection procedure*) e a judicial (*foreclosure action*). A execução fiscal judicial é de caráter excepcional, sendo utilizada para resolver conflitos entre a Administração e terceiros que também tenham direito aos bens do devedor. A excepcionalidade da execução fiscal judicial é tão grande que ela somente poderá ser proposta pelo Procurador-Geral ou por alguém que seja designado por ele, com aprovação expressa do Secretário do Tesouro americano.<sup>288</sup>

A execução fiscal administrativa é a maneira mais comum nos EUA, que permite que a Administração realize a cobrança de forma rápida, ágil e eficiente. Cabe aos Procuradores do setor de execução fiscal examinar e separar os créditos que não têm chances de recuperação, focando apenas naqueles com alguma perspectiva de recuperação. No intento de efetividade no procedimento administrativo de arrecadação, os Procuradores da *Collection Division* americana

<sup>287</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Cortes Tributárias e Execução Fiscal nos Estados Unidos. **Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional**, n. 5. Brasília: Consulex, 2003. p. 156.

<sup>288</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Cortes Tributárias e Execução Fiscal nos Estados Unidos. **Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional**, n. 5. Brasília: Consulex, 2003. p. 131.

usam um poder discricionário intenso para atuar, além de um rito sumário que acelera o procedimento de responsabilização penal para os contribuintes devedores.

O procedimento de cobrança tem início com a inscrição do débito em lista oficial da Administração, necessitando-se da notificação do contribuinte em seu endereço. Interessante notar que, para o sistema jurídico americano, é irrelevante se o contribuinte habita de fato no local indicado, pois é sua obrigação manter atualizado seu domicílio tributário, existindo contra o devedor um ônus da notificação presumida.<sup>289</sup>

Uma vez efetivada a notificação, a execução administrativa prosseguirá nos seus trâmites, tornando-se prioridade para a Administração encontrar bens passíveis de penhora que possam suprir a execução. Os procedimentos que integram a expropriação de bens do devedor são separados em quatro etapas bem delineadas: a pré-penhora (*lien*); penhora (*levy*); arresto (*distrain*); e a alienação (*sale by auction*). Feita a penhora, o arresto é a medida que se impõe. Quem estiver com o bem deverá entregá-lo ao Fisco de imediato. A venda é efetuada através de leilão ou venda pública, sendo o valor baseado em uma avaliação da Administração, pelo valor acima do mínimo.<sup>290</sup>

A venda ocorre pelo melhor preço, acima do valor mínimo, alcançado em leilão público ou em venda pública com lances fechados. É necessário pagamento imediato, sob pena de realização de um novo leilão. É aferida abrangente divulgação desse tipo de venda. Diz respeito a bom negócio (*bargain*), bem atrativo e bastante eficiente para o Fisco. O devedor pode remir o bem mediante o pagamento da dívida antes da venda ou até 180 dias depois da realização do leilão, acrescendo-se ao valor médio ponderado de juros de 20% ao ano. O dinheiro é nortado aos custos com o procedimento e depois é repassado ao credor fazendário.

Apesar de a cobrança fiscal ser de ordem administrativa e, muitas vezes, conceder ao Fisco ampla margem para a utilização de poderes discricionários, faculta-se ao contribuinte recorrer à esfera judicial em casos de abuso ou ilegalidades realizadas, desde que tenha esgotado todas as instâncias administrativas. Os chamados meios alternativos de resolução de conflitos nos Estados Unidos (*Alternative Dispute Resolution – ADR*), apresentam inúmeras oportunidades para que o contribuinte possa debater junto à Administração sobre as cobranças tributárias.<sup>291</sup>

<sup>289</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Cortes Tributárias e Execução Fiscal nos Estados Unidos. **Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional**, n. 5. Brasília: Consulex, 2003. p. 163.

<sup>290</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Cortes Tributárias e Execução Fiscal nos Estados Unidos. **Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional**, n. 5. Brasília: Consulex, 2003. p. 164.

<sup>291</sup> MONTENEGRO, Mariana Cruz. **Meios alternativos de resolução de litígio em matéria tributária: a experiência americana e sua aplicabilidade no Brasil**. In: 1º Curso de Introdução ao Direito Americano: Fundamentals of US Law Course. vol. 2, nº 13. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2011. p. 342.

Como é possível observar, o modelo americano é inflexível com aquele sujeito que não paga ou não quer arcar de forma espontânea com suas obrigações tributárias. Entretanto, esse mesmo modelo consegue distinguir esse contribuinte daquele que não teria condições de recolher o imposto de forma usual, em função das dificuldades oriundas da vida econômica. Para esse contribuinte, a Administração fornece diversas maneiras de pagamento (descontos ou parcelamentos), tendo em vista a sua capacidade contributiva, o seu nível de comprometimento e, sobretudo, a satisfação de compromissos tributários futuros.

O sistema norte-americano ainda dispõe e expressamente autoriza a transação em âmbito tributário, no Capítulo 74 e outros dispositivos do *Internal Revenue Code (IRC)*. É uma das políticas do IRC oferecer ao contribuinte hipóteses para pagamento de dívidas fiscais, conferindo certa proteção, reconhecendo as características específicas e factuais dos devedores. Há extenso conjunto de procedimentos formais que levam à transação, antes de eventual decisão do caso (administrativo ou judicial), aqui evitando-se o último. Existe ainda, por parte de diversos Tribunais Fiscais, administrativos ou judiciais, um esforço para a implementação de acordos, de forma que seria também possível chegar à transação no decurso de uma disputa administrativa ou judicial.

Nessa toada, para além da transação por negociação, o paradigma americano de meios alternativos de solução de conflitos prevê na IRC, a resolução do litígio por intermédio da mediação, onde o mediador não irá aconselhar juridicamente as partes, atuando apenas como incentivador e facilitador da composição das questões sujeitas à discussão. Por último, o IRC também trata da arbitragem tributária, mesmo que o âmago principal das normas que a regule se encontre no *Administrative Dispute Resolution Act* de 1999.<sup>292</sup>

Para submeter a resolução do conflito à deliberação arbitral, a parte deve preencher o modelo de acordo de arbitragem, um dos anexos do IRC. A arbitragem é facultativa, podendo ser requisitada pelo contribuinte ou pela própria Fazenda, sendo preciso, em toda situação, consulta à outra parte. A arbitragem apenas pode ser demandada para dirimir questões de fato já em instância de recurso administrativo, e apenas após tentativas frustradas de fechamento de acordo sob as disposições do *Internal Revenue Code*; não podendo ser usada para solução de questões jurídicas e questões que estão sendo debatidas em Tribunal judicial, também não podendo ser usada para as hipóteses nas quais o contribuinte tenha demonstrado má-fé no decurso das negociações, entre outras restrições.

---

<sup>292</sup> MONTENEGRO, Mariana Cruz. **Meios alternativos de resolução de litígio em matéria tributária: a experiência americana e sua aplicabilidade no Brasil.** In: 1º Curso de Introdução ao Direito Americano: Fundamentals of US Law Course. vol. 2, nº 13. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2011. p. 344.

### 3 VANTAGENS COMPARATIVAS DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS PARA DESJUDICIALIZAR A EXECUÇÃO FISCAL

A execução fiscal extrajudicial é uma alternativa viável no país, principalmente em relação a alguns impostos, como o IPTU e as contribuições previdenciárias. Como apontado anteriormente, a eficiência da execução fiscal extrajudicial é comprovada na experiência de outros países. Além da eficiência, a desjudicialização da execução fiscal trará inúmeros outros benefícios para o país, como a redução da inadimplência, da dívida pública e dos custos com a judicialização das execuções fiscais. Nesse sentido, com base no Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro (2022), do CNJ, é possível demonstrar através dos dados que a execução fiscal extrajudicial é eficaz e benéfica para o Brasil.

O levantamento do CNJ aponta o IPTU, como o tributo com mais demandas judiciais. Em seguida vem o ICMS, o imposto estadual, e após PIS e Cofins e a contribuição previdenciária, que são pagos à União. Tais tributos, isoladamente, representam 60% do total de demandas. Se somado tudo o que está em discussão na Justiça e na esfera administrativa, a cifra é trilionária. Correspondem a 73% do PIB, que, no ano passado, fechou em R\$ 8,7 trilhões.<sup>293</sup>

Dados indicam que a penhora restou efetivada em 12,6% das execuções fiscais - em números absolutos, o percentual indicado denota 95.735 processos em que houve penhora, entre as 759.411 execuções fiscais constatadas na base verificada; identificou-se expropriação em 1,6% das execuções fiscais constatadas pela raspagem de dados. Em números absolutos, o percentual indicado representa 11.923 processos em que houve expropriação de bens, dentre as 759.411 execuções fiscais constadas na base analisada.<sup>294</sup>

Por sua vez, a decretação de indisponibilidade de bens se realizou em 12,6% das demandas. Entre os 12,6%, os efeitos alcançados sinalizam que 9% das execuções fiscais são deliberadas extintas pela satisfação do débito. Se considerado o quantitativo completo de execuções fiscais examinadas, a satisfação da execução fiscal se deu 1,1%. Sobre o tempo transcorrido entre o ajuizamento e a penhora: 582 dias; Tempo passado entre a penhora e a expropriação: 218 dias; Tempo passado entre a distribuição da execução e o proferimento do

<sup>293</sup> SINDIFISCO. Notícias. **CNJ adota medidas para reduzir ações tributárias**. 2022. Disponível em: <<http://www.sindifisco.org.br/noticias/cnj-adota-medidas-para-reduzir-acoes-tributarias>> Acesso em: 12 set. 2022. p. 3.

<sup>294</sup> INSPER. Instituto de Ensaio e Pesquisa. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2022. p. 138-139.

despacho inicial pelo juiz: 201 dias e redirecionamento da execução fiscal foram constatados 1.236.415 dos processos, correspondentes a 80% das execuções fiscais observadas.<sup>295</sup>

Em raspagens nas quais foram usados Regex específicos de fundamentação baseados nos dispositivos do CTN, foram alcançadas as seguintes respostas: Tempo entre o ajuizamento da execução fiscal e o redirecionamento: 323 dias; Tempo entre o redirecionamento e a extinção do crédito: 259 dias; e foram verificados 14.785 incidentes de desconsideração da personalidade jurídica, o que representa 1% das execuções fiscais. Em 17% dos IDPJ que compuseram a base de dados analisada, foi observada uma decisão de procedência em primeiro grau.<sup>296</sup>

Por último, vale citar a Resolução nº 471 do CNJ, que vincula o Poder Judiciário, foi aprovada em plenário e divulgada no Diário de Justiça Eletrônico no dia 05/09/2022. Tal Resolução regulamenta a política judiciária nacional de atendimento adequado à grande demanda do contencioso tributário. Dispõe acerca de treinamento de juízes, servidores, conciliadores e mediadores, acompanhamento estatístico, atuação em conjunto com entes federativos e a atenção totalmente concentrada nas soluções consensuais em conflitos tributários.<sup>297</sup>

### 3.1 DO DEVIDO PROCESSO LEGAL EXTRAJUDICIAL

O fenômeno da desjudicialização é impulsionado pela mudança de paradigma que possibilitou rever os conceitos de jurisdição e processo, centrando sua concepção no acesso à justiça como elemento caracterizador da jurisdição, como visto no Capítulo 2 deste trabalho. A desjudicialização nesta pesquisa é delimitada através das Serventias Extrajudiciais que possui o Direito Notarial e Registral como parâmetro para estudo da procedimentalização do fenômeno. Neste aspecto é importante questionarmos acerca das fontes formais para a instrumentalização do direito material desjudicializado.

O processo de desjudicialização importa não apenas uma mudança dos conceitos de jurisdição e processo, mas também de todo um substrato processual que propiciará o acesso à justiça e a resolução de conflitos fora do Poder Judiciário. Verificou-se no capítulo anterior, experiências pontuais no Direito brasileiro acerca dos instrumentos de Execução Extrajudicial

---

<sup>295</sup> INSPER. Instituto de Ensaio e Pesquisa. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2022. p. 143.

<sup>296</sup> INSPER. Instituto de Ensaio e Pesquisa. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2022. p. 205.

<sup>297</sup> SINDIFISCO. Notícias. **CNJ adota medidas para reduzir ações tributárias**. 2022. Disponível em: <<http://www.sindifisco.org.br/noticias/cnj-adota-medidas-para-reduzir-acoes-tributarias>> Acesso em: 12 set. 2022. p. 4.

Hipotecária e da Alienação Fiduciária de Bem Imóvel, que foram instrumentos bem sucedidos no âmbito extrajudicial e cuja formação epistemológica das normas constituem fontes do direito formal.

A Execução Fiscal Extrajudicial constitui importante desafio para as Serventias Extrajudiciais dadas as características peculiares da mesma, dentre elas o interesse público, a Fazenda Pública como parte, a necessidade de preservação do princípio da imparcialidade, e o contencioso, o que poderia sofrer dificuldades técnicas de execução e ilegalidades caso o agente de execução fiscal extrajudicial fosse atrelado aos quadros da Fazenda Pública sob um regime de gestão estatal.

É importante salientar que o processo de desjudicialização apresenta um Sistema Multiportas de acesso à justiça e que as Serventias Extrajudiciais constituem apenas uma via de acesso. Entretanto, possuem vantagens comparativas às outras portas para ações de massa e repetitivas, dada a capilaridade que o sistema possui em todo o país; a gestão privada de recursos materiais e humanos; a experiência relacionada às outras ações desjudicializadas em especial aquelas previstas na Lei 11.441/07 que regulamenta o inventário e divórcio, bem como, com a recente alteração legislativa que desjudicializou adjudicação compulsória extrajudicial nos termos da Lei nº 14.382/22 e, principalmente, em função da concepção de um devido processo legal extrajudicial que constitui importante marco regulatório e que preserva os valores constitucionais adquiridos.

Todo o esforço epistemológico para entender as funções desjudicializadas atribuídas às Serventias Extrajudiciais como função jurisdicional somente fará sentido mediante a configuração do devido processo legal extrajudicial. Flávia Pereira Hill salienta a importância de não ocorrer um retrocesso garantístico na procedimentalização:

As maiores conquistas da atual fase da ciência processual – a que podemos chamar tanto de instrumentalismo como de formalismo valorativo, consistem justamente na consecução das garantias fundamentais do processo. Por isso, não se pode admitir que a desjudicialização, com vistas a potencializar o acesso à justiça através da Justiça Multiportas, compactue com eventual retrocesso garantístico, nem consinta em abrir mão precisamente das referidas garantias fundamentais, visto que representaria nefasto e intolerável retrocesso.<sup>298</sup>

Primeiramente, é preciso ter em mente quais são os novos âmbitos decisórios, isto é, quem são os novos agentes, designados pelo legislador, para assumir as atribuições consequentes do fenômeno da desjudicialização. Em suma, é importante indagar para quem se

---

<sup>298</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2020. p. 391.

está desjudicializando. Tal aspecto é importante não somente para compreender a capacitação técnica desses agentes para executar tarefas até então realizadas pelo Poder Judiciário, mas também e sobretudo para verificar sua legitimidade num Estado Democrático de Direito.

No Brasil, pode-se constatar que tanto o legislador, ao elaborar as leis, quanto o CNJ, ao editar resoluções e provimentos, tem aferido aos delegatários de cartórios extrajudiciais a tarefa de direcionar os procedimentos desjudicializados. Muitos elementos são acrescentados para que exista a convergência de diversas normativas em torno dos delegatários de cartórios extrajudiciais. O primeiro diz respeito à reestruturação da carreira através do artigo 236 da CF/1988<sup>299</sup>, que passou a requerer concurso público de provas e títulos, suprimindo de vez com a hereditariedade e limitando a outorga da delegação a elementos técnicos objetivos embasados no mérito.

Isso sem contar a existência de todo um arcabouço legal que regula tal carreira, composto por várias leis diversas, dentre as quais se destacam a Lei Federal nº 6.015/1973<sup>300</sup> e a Lei Federal nº 8.935/1994<sup>301</sup>. Além disso, as atribuições executadas nas serventias extrajudiciais são passíveis de fiscalização contínua pelo Poder Judiciário, tanto pela Corregedoria do Tribunal de Justiça local, quanto pelo CNJ. A fiscalização pelo Judiciário, que é confiável para o jurisdicionado e normalmente tem uma função central no sistema de justiça nacional, é relevante para se alcançar uma melhora gradativa na implementação da Justiça Multiportas, de forma a equilibrar tradição e evolução.<sup>302</sup>

Assim, a desjudicialização ocorre, no Brasil, num ponto de encontro entre os ramos do Direito Notarial e Registral e do Direito Processual, os quais são vislumbrados e aplicados sob a égide do texto constitucional de 1988. É necessário, assim, conhecer e aplicar os institutos do Direito Notarial e Registral e as disposições que norteiam o sistema jurídico dos delegatários das Serventias Extrajudiciais, os quais irão colaborar para que seja não somente desejável, mas também viável, constituir os elementos fundamentais de um devido processo legal extrajudicial.<sup>303</sup>

<sup>299</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 09 fev. 2022.

<sup>300</sup> BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm)> Acesso em: 10 fev. 2022.

<sup>301</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)> Acesso em: 10 fev. 2022.

<sup>302</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2020. p. 391-392.

<sup>303</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2020. p. 392.

Acerca do conceito desenvolvido pelos estudos de Hill, é possível apontar cinco aspectos constitutivos do devido processo legal extrajudicial: (a) imparcialidade e independência dos agentes competentes; (b) controle externo; (c) publicidade; (d) previsibilidade do procedimento e (e) contraditório. O primeiro aspecto para a concepção de um devido processo legal extrajudicial é verificar se o agente que direciona e preside o procedimento reúne as qualidades mínimas para corroborar sua validade e confiabilidade de acordo com os parâmetros da CF/88. Sendo assim, é imprescindível a imparcialidade e a independência desses agentes.<sup>304</sup>

No Estado Democrático de Direito, a transferência ou o compartilhamento da função jurisdicional entre distintos âmbitos decisórios demanda que todos eles sejam dotados de imparcialidade e independência. Dessa forma, se, eventualmente, o legislador realizar a desjudicialização de certo procedimento, escolhendo, para tal, um agente que não apresente tais características, compreende-se que haverá uma inconstitucionalidade evidente. Esse é, por exemplo, um ponto frágil dos Projetos de Lei que preveem a desjudicialização da execução fiscal (Projetos de Lei nos 2412/2007, 5080/2009 e PL 4257/2019), que seria conduzida pelos órgãos de assistência jurídica do Poder Público – sobretudo a Procuradoria da Fazenda Nacional - e, em uma última análise, pelo próprio credor.<sup>305</sup>

Vale lembrar, de acordo com os estudos de Hill, que os registradores e notários, a quem o legislador tem conferido importante responsabilidade na desjudicialização, são profissionais do Direito aos quais é exigido o dever de agir com imparcialidade, motivo pelo qual o dispositivo 15 da Lei nº 6.015/1973<sup>306</sup> e o dispositivo 27 da Lei nº 8.935/1994<sup>307</sup> de forma coerente impedem que o tabelião e o registrador realizem, pessoalmente, qualquer ato de seu interesse, ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes.

Recai aos delegatários agir de forma imparcial, dispensando um tratamento igual a todos os indivíduos envolvidos e não tendo qualquer interesse na prática dos atos extrajudiciais que lhes são requeridos. Os delegatários não defendem e nem representam os interesses de nenhuma das partes interessadas na realização do ato extrajudicial, incumbindo-lhes somente velar para

<sup>304</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2020. p. 392.

<sup>305</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2020. p. 393.

<sup>306</sup> BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)> Acesso em: 08 ago. 2022.

<sup>307</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)> Acesso em: 08 ago. 2022.

que, respeitados todos os critérios legais, o ato seja realizado de forma adequada, válida e eficaz.<sup>308</sup>

O segundo aspecto a ser levado em consideração ao tratar do devido processo legal extrajudicial, de acordo com os estudos de Hill, é o controle externo sobre o desempenho dos novos núcleos decisórios. É de extrema relevância que as atribuições que são delegadas (ou compartilhadas) do Poder Judiciário para outros agentes sejam monitoradas por uma autoridade externa, para permitir a transparência e assegurar o seu cumprimento em sintonia com os princípios democráticos e o devido processo legal extrajudicial.<sup>309</sup>

Sobre isso, importante frisar que os cartórios extrajudiciais passam pelo crivo do Poder Judiciário, como expresso no artigo 236 da CF/1988. Efetivamente, tanto o Tribunal de Justiça do Estado pertinente ou do Distrito Federal quanto o Conselho Nacional de Justiça (art. 48 do Regimento Interno do CNJ) monitoram, de forma ininterrupta, o trabalho das serventias extrajudiciais.

O legislador brasileiro tem preferido delegar as tarefas oriundas da desjudicialização para cartórios extrajudiciais, de modo que essas funções deixam de ser cumpridas (unicamente) pelo Poder Judiciário, mas ainda permanecem sendo monitoradas por ele. Tal prerrogativa é muito importante, levando em consideração que a hiperjudicialização, conforme entendimento defendido pelo presente estudo, demonstra que a sociedade brasileira possui confiança no Poder Judiciário. Logo, não há nada mais adequado, conforme o cenário político e cultural do Brasil, que o controle das funções oriundas da desjudicialização seja realizado pelo Judiciário.

O terceiro aspecto é a garantia de publicidade como regra. É preciso admitir que a arbitragem e a mediação, dada sua natureza, supõem o sigilo e a confidencialidade. No entanto, o mesmo não se pode dizer em relação ao grande número de procedimentos que deixaram de ser julgados pelos tribunais para serem apreciados pelos cartórios extrajudiciais. A manutenção da publicidade contribui para a transparência e o controle social da seriedade da atuação dos novos âmbitos decisórios, valorizando o interesse público latente na prestação jurisdicional.

Os cartórios extrajudiciais atuam, tradicionalmente, de acordo com a publicidade como diretriz (artigo 16 e seguintes da Lei Federal nº 6.015/1973<sup>310</sup> e artigo 1º da Lei Federal nº

---

<sup>308</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**. Teoria e Prática. 3. Ed. São Paulo: GEN Método. 2012. p. 533.

<sup>309</sup> HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2020. p. 395.

<sup>310</sup> BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm)> Acesso em: 08 ago. 2022.

8935/1994<sup>311</sup>). A eles cabe fornecer informações sobre seus atos e lavrar certidão, sem requisição de motivo pelo solicitante, até mesmo para fins estatísticos, de interesse nacional ou de fiscalização pública, o que condiz com a premissa delineada.

O quarto ponto que compõe a ideia de devido processo legal extrajudicial é a importância da previsibilidade do procedimento para o Estado Democrático de Direito, o que não pode ser ignorado na desjudicialização. Precisa-se que o jurisdicionado esteja familiarizado com o procedimento estabelecido em lei, tanto como guia essencial para a ação do agente que conduz o procedimento e limitação de eventuais excessos, quanto como maneira de orientar a escolha de qual instrumento de solução de controvérsias o jurisdicionado prefere usar.

A organização da atividade jurisdicional é o passo inicial para a conformidade entre autoridade e justiça, e o processo que não pode dispensar um mínimo de organização, sendo incompreensível qualquer tentativa de deixá-lo totalmente informal. Dessa forma, o conhecimento prévio do procedimento a ser seguido em cada caso em que haja desjudicialização não se mostra um elemento acessório, mas sim essencial e inerente ao conceito de devido processo legal extrajudicial que se almeja alcançar.<sup>312</sup>

Não seria possível definir os contornos mínimos do devido processo legal sem tratar, por mais breve que seja, a importância do contraditório para o exercício da jurisdição na atualidade. Na verdade, a garantia do contraditório participativo é uma das principais características do processo como verdadeiramente democrático. Nada mais adequado ao Estado Democrático de Direito do que assegurar aos indivíduos interessados juridicamente no resultado do processo que possam dele participar. A doutrina de Greco afere que atualmente, o contraditório ganhou “uma projeção humanitária muito grande”, sendo, provavelmente, o princípio mais importante no âmbito processual.<sup>313</sup>

Portanto, se o contraditório é assegurado, inclusive, no processo administrativo (artigo 5º, LV, CF/1988<sup>314</sup> e artigo 2º da Lei nº 9784/1999<sup>315</sup>), em que não se vislumbra prestação jurisdicional, então ainda mais deve ser preservado no processo extrajudicial, onde está constante o conceito moderno de jurisdição. Os procedimentos extrajudiciais devem,

---

<sup>311</sup> BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)> Acesso em: 08 ago. 2022.

<sup>312</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 108.

<sup>313</sup> GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**. Vol. 1. Rio de Janeiro: GEN Forense. 2015. p. 514.

<sup>314</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 09 fev. 2022.

<sup>315</sup> BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)> Acesso em: 08 ago. 2022.

obrigatoriamente, contemplar a notificação de todos os interessados para que, se desejarem, possam se pronunciar e apresentar as evidências de suas alegações. No panorama da autocomposição, a participação ativa e constante de todos os interessados é o motivo de ser do procedimento, sendo condição indispensável para se alcançar um acordo que reflita a verdadeira vontade deles.

### 3.2 JUSTIÇA MULTIPORTAS

A dificuldade de gestão na administração dos órgãos públicos, tanto em função das suas deficiências estruturais, como especialmente pelas altas aspirações contemporâneas por um ideal de justiça que se mostra inalcançável para o atual Poder Judiciário, motivam os juristas no caminho da desestatização da jurisdição. Há, também, um movimento com o objetivo de alterar as prioridades originalmente perseguidas: em primeiro lugar procura-se o consenso e somente se este não for possível, deve ser prolatada uma decisão impositiva.

Em suma, os métodos consensuais de solução de conflitos no Brasil são tradicionalmente apenas tolerados na cultura jurídica, o que significa dizer que, para que a via judicial deixe de ocupar o posto de único instrumento disponível para a solução de conflitos dentro de uma cultura "Estado-juiz", deverá ocorrer antes uma mudança de mentalidade e de cultura jurídica nesse sentido.<sup>316</sup>

A fim de atingir a solução pacífica dos conflitos encaminhados ao Judiciário, com enfoque nas execuções fiscais, é preciso compreender a dogmática do Sistema Multiportas de justiça. Desde logo, afirma-se que a busca por métodos mais adequados de solução de conflitos não é uma mera possibilidade, mas sim a única alternativa viável de enfrentamento da crise de efetividade que compromete a concretização da tutela jurisdicional brasileira.

A desjudicialização, desse modo, se tornou destaque diante da necessidade de se buscar a diminuição da litigiosidade e a aderência de soluções extrajudiciais, que sirvam como complemento à jurisdição estatal, propiciando mais opções de métodos de resolução adequada de controvérsias. O fundamento da inafastabilidade do Poder Judiciário não mais pode ser

---

<sup>316</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. **O Papel da Mediação no Século de Vocação da Jurisdição e no (Re) dimensionamento da Democratização do Processo Civil**. Acesso à justiça, jurisdição (in) eficaz e mediação: a delimitação e a busca de outras estratégias na resolução de conflitos. SPENGLER, FM, 2013. p. 15.

admitido para justificar o pleito de ações totalmente desnecessárias, sobretudo quando o próprio texto constitucional de 1988 determina a premissa da “solução pacífica dos conflitos”.<sup>317</sup>

A compreensão de acesso à justiça rompeu sua visão *stricto sensu* de acesso ao Judiciário para ser entendida como acesso ao tratamento apropriado dos conflitos. É a chamada Justiça Multiportas, que engloba todos os métodos adequados de resolução de impasses, sobretudo os meios autocompositivos. O supracitado Sistema, ao ofertar o uso de outros meios de soluções, alternativos à via judicial, viabiliza às partes selecionarem a forma mais pertinente ao seu conflito, através do exame das circunstâncias da situação concreta.

Acerca da evolução histórica da Justiça Multiportas, é possível aferir que em meados de 1976, o professor da Havard Law School, Frank Sander, apresentou, na *Pound Conference* em Saint Paul, a palestra intitulada “Variedades de processamento de conflitos”, na qual sustentou a contenção da litigiosidade por meio do uso de outros métodos que não a via judicial para resolver e abrandar conflitos. Surgiu, no citado período, a definição de Tribunal Multiportas, termo que, de acordo com o entendimento de Zaneti e Cabral, é oriundo de uma metáfora, pois seria como se houvesse, no átrio do fórum, diversas portas; dependendo do impasse colocado, os sujeitos seriam direcionados para a porta da mediação, da conciliação, da arbitragem ou da própria justiça do Estado, por exemplo.<sup>318</sup>

Dessa forma, Sander apontou que o modelo de justiça inflexível ponderado até o momento se demonstrava insuficiente para solucionar adequadamente qualquer conflito apresentado. Além da questão referente ao excesso de demandas nos Tribunais, o professor também tinha uma preocupação com a democratização, isto é, maior participação da sociedade na solução de controvérsias e a ampliação do acesso à justiça.<sup>319</sup>

A compreensão a respeito do Sistema Multiportas concebe um Tribunal com várias “saídas” alternativas, sendo que por trás de cada uma existem instrumentos de solução de conflitos disponíveis, onde não há dependência de hierarquia. Por intermédio da análise de determinadas circunstâncias a escolha seria pelo método que se mostrasse mais adequado à espécie de conflito envolvido e às características da situação concreta. É um modelo que eleva o amplo acesso à justiça e a autonomia dos indivíduos que compõem a relação.

<sup>317</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 429.

<sup>318</sup> ZANETI JR. Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coord.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 36.

<sup>319</sup> ALMEIDA, Tânia. **Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade**. Disponível em: <<http://www.mediare.com.br/2016/03/01/mediacao-de-conflitos-um-meio-deprevencao-e-resolucao-de-controversias-em-sintonia-com-a-atualidade/>> Acesso em: 09 ago. 2022.

Segundo Gonçalves, o modelo apresentado por Sander corresponde, de fato, a um padrão de organização judiciária multifacetado, que favorece a convergência do conflito ao melhor mecanismo para sua solução, afastando, dessa forma, o protagonismo da via judicial. Desse modo, o objetivo era que os Tribunais Multiportas fossem compostos por escritórios centrais que acolheriam as demandas e, após o exame das particularidades de cada caso concreto e dos pressupostos pré-estabelecidos, norteariam as partes, caso não identificassem nenhum consenso entre elas, para a “porta” considerada adequada à controvérsia.<sup>320</sup>

Nesse sentido, Sander edificou 5 condições para direcionar a aderência do meio mais apropriado ao conflito, sendo estes:

a) a natureza da disputa, isto é, o fator que aferiu início ao litígio; b) a relação entre as partes, a fim de analisar se a controvérsia em análise engloba relações duradouras, os instrumentos consensuais são os mais adequados, até mesmo pois prezam pela continuidade do diálogo, no entanto, se o litígio engloba relações ocasionais, podem ser objeto de adjudicação, pois não se vislumbram maiores intentos com sua manutenção; c) ainda, leva-se em consideração o valor do conflito, onde montantes pequenos tendem a serem resolvidos em conciliações e mediações, à medida que, montantes mais elevados geralmente envolvem casos mais difíceis, melhor solucionados pela adjudicação; d) no que tange ao dispêndio na resolução do impasse, devem ser examinados em conformidade à capacidade econômica dos sujeitos; e) a celeridade na resolução do impasse, onde o meio selecionado deve ser hábil a assegurar a duração razoável da demanda e suprir com efetividade seus desígnios, a fim de não obstaculizar os direitos em debate.<sup>321</sup>

O Sistema Multiportas, assim, não se configura como o único instrumento para dirimir controvérsias. Ao contrário, é mais um meio, dentre vários que pode cumprir tal função. Outra particularidade relevante desse sistema é a transferência de poder ao cidadão, que será incumbido de escolher o instrumento que melhor se adequa ao seu conflito, de forma que, ao final, possa haver maior satisfação com a solução.

No Brasil, verifica-se como grande marco no que tange ao Sistema Multiportas, a Resolução do CNJ nº 125/2010, que impulsionou o uso de instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos ao implementar a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse no Judiciário, aferindo aos Tribunais o desenvolvimento desses instrumentos de várias maneiras, tanto na fase processual, quanto na pré-processual. O impulso de transição da cultura do litígio para a cultura do consenso ampliou-se com a promulgação da Lei nº 13.105/2015 (CPC/2015) e com a Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação), que trouxe

<sup>320</sup> GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. **Tribunais Multiportas: em busca de novos caminhos para a efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos**. Tese de Mestrado, UENP, 2011, p. 110.

<sup>321</sup> SANDER, Frank EA. **Alternative methods of dispute resolution: an overview**. U. Fla. L. Rev., v. 37, p. 1, 1985, p. 195.

mudanças inovadoras ao inserir a autocomposição e o dever de cooperação das partes no rol das normas fundamentais do processo.<sup>322</sup>

Em sintonia, Venturi salienta que as ideias divulgadas por Frank Sander em tal palestra provocaram, nos Estados Unidos, intenso debate acadêmico e um maior envolvimento dos juristas em pesquisar os métodos alternativos, o que culminou, em 1990, com a institucionalização desses mecanismos. Apesar de ser possível ter leis históricas sobre essas formas não convencionais, a intenção do legislador e da comunidade jurídica sobre a utilização desses meios alcançou notoriedade prática somente no século XXI, tendo atingido seu auge no Brasil somente com o CPC/2015.

Para um direcionamento adequado dos conflitos, é relevante o princípio da adaptabilidade, tendo em vista que o procedimento deve atender às peculiaridades do caso. O supracitado princípio se encontra implicitamente disposto na CF/1988, quando o mesmo requer que o acesso à justiça não se limite ao pleito na via judicial, mas assegure também o acesso para o alcance de uma solução adequada às controvérsias, mediante uma resolução oportuna que esteja em consonância com o tipo de conflito que está sendo submetido ao Poder Judiciário.

Nesse caso, o princípio da adaptabilidade delinea o método processual para a obtenção da solução mais adequada para os diferentes fins do direito material, ou seja, conduz a situação específica para a porta mais eficaz, ágil e com menor custo. Desta feita, a compreensão de Barbosa et. al. é a seguinte:

A ideia desse mecanismo é racionalizar ainda mais a resolução das controvérsias por meio da busca do procedimento mais adequado para tanto. A solução mais adequada para controvérsias é aquela que combina menores custos financeiros e emocionais, efeitos positivos para o relacionamento no qual surgiu a controvérsia, maior satisfação das partes com os resultados (incluindo aqui a satisfação dos interesses e a percepção de justiça na composição da lide) e ademais impede o reaparecimento da questão, isto é, assegura a durabilidade da solução e a capacidade de evitar que a mesma controvérsia surja entre outras pessoas do mesmo meio.<sup>323</sup>

Outros elementos importantes e característicos são a consensualidade, a participação das partes no conflito e a inclusão de terceiros. As pessoas envolvidas na demanda têm o poder de escolher a forma, dentre as opções possíveis; após a seleção, têm a liberdade para estabelecer um terceiro imparcial, que presta assistência para alcançar uma solução efetiva para o impasse.

---

<sup>322</sup>BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 430.

<sup>323</sup> BARBOSA, Ivan Machado. **Fórum de Múltiplas Portas: uma proposta de aprimoramento processual**. In: AZEVEDO, André Gomma de. Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação. v. 2. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2003. p. 7.

Logo, percebe-se que os elementos citados supra têm como objetivo final o Sistema Multiportas, que tem como fim a racionalização no tratamento de conflitos, atribuindo alternativas judiciais e extrajudiciais para uma adequada e rápida resolução.

Considerando toda a relevância dos métodos consensuais de solução de litígios no Sistema Multiportas, é possível verificar que a via judicial, neste novo molde de jurisdição, deixa de ser o meio preponderantemente mais adequado, em razão de seu caráter litigioso, demorado e adversarial. Passa-se a aspirar o tratamento mais pertinente para cada impasse, sempre em respeito e observância à pacificação dos sujeitos pelo consenso mútuo. Nesse panorama, existe um elemento que é indispensável: o objetivo da jurisdição em acalmar os sujeitos envolvidos, contudo, tal finalidade não precisa ser alcançada exclusivamente pela deliberação de juízes, tendo em vista que pode ser atingido de igual forma por outros profissionais, como é o caso de mediadores, árbitros e conciliadores.

É possível verificar, portanto, que a criação do Sistema Multiportas não prejudica as funções exercidas por magistrados, desembargadores ou Ministros. Ao contrário, divide com estes a missão de dirimir os impasses jurídicos, delegando aos juízes a decisão de situações mais complexas, sensíveis e controversas. Como consequência, é possível perceber que quanto mais forem empregados os meios alternativos, menos a via judicial será requerida e mais consensual e pacífica será a solução de conflitos no país.

A jurisdição estatal, assim, não deve se delimitar como a única forma de resolver disputas, pois a democracia presume que os indivíduos possam optar por outras ferramentas que sejam válidas para os anseios da sociedade. Desse modo, considerando-se uma definição mais ampla do acesso à justiça do que apenas acesso ao Poder Judiciário para a proteção de um direito material ameaçado ou violado, podem ser analisadas as formas alternativas de solução de conflitos como componentes impulsionadores do acesso à justiça.<sup>324</sup>

De acordo com os estudos de Tristão e Fachin “o acesso à justiça deve incluir várias formas de pacificação de conflitos, bem como a ordem jurídica deve promover mecanismos capazes de alcançar uma pretensão de forma ágil, segura e justa.”<sup>325</sup> Em relação ao acesso à justiça por meio de métodos de solução de conflitos, é importante destacar os meios listados no sistema jurídico nacional, são eles: mediação, conciliação, arbitragem e negociação.

O art. 3º do CPC/2015, em seus parágrafos 1º, 2º e 3º, dispõe que:

---

<sup>324</sup> SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, 2014. p. 60.

<sup>325</sup> TRISTÃO, Ivan Martins; FACHIN, Zulmar. **O acesso à justiça como direito fundamental e a construção da democracia pelos meios alternativos de solução de conflitos**. Scientia Iuris, v. 13, 2009. p. 50.

(i) é permitida a arbitragem, (ii) o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos e que (iii) a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.<sup>326</sup>

Ao utilizar "outros métodos" do art. 3º, o legislador pretendeu, de forma expressa, instituir o Sistema Multiportas no ordenamento jurídico nacional. Embora o CPC/2015 tenha ampliado o alcance do sistema para a identificação de qualquer método que seja capaz de solucionar e pacificar controvérsias, ainda é possível notar uma resistência injustificada em relação a esses meios alternativos.

No panorama da cobrança judicial da dívida ativa da União, através da execução fiscal, com um procedimento formal e desatualizado (Lei nº 6.830/80), a prática ressaltou a sua insuficiência, como se buscou evidenciar no Capítulo 1 deste trabalho. Grande parte das execuções fiscais fica paralisada em virtude da não localização do executado, ou da não constatação de bens passíveis de penhora. Tal contexto propiciou a reestruturação do modelo, com alterações procedimentais efetuadas através de Portarias e mudanças legislativas, que hodiernamente compõem o microsistema de cobrança da Dívida Ativa da União.<sup>327</sup>

Durante muito tempo, a execução fiscal, regulada pela Lei nº 6.830/1980<sup>328</sup>, foi o único mecanismo jurídico de cobrança usado pelo Fisco com o propósito de ver satisfeitos os créditos públicos. Para alguns operadores do Direito, o mero fato de a Fazenda Pública ter um mecanismo próprio para realizar a cobrança de seus créditos denotaria um grande benefício que chega a ser impensável viabilizar que outras formas possam ser aderidas. Acontece que evidentemente a execução fiscal se torna inefetiva em várias situações, demandando do Poder Público a adoção de uma conduta mais dinâmica e atualizada na cobrança da dívida ativa.

Portanto, diante de tal conjuntura, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional edificou novas técnicas para tornar a cobrança da dívida ativa mais efetiva, como, por exemplo, o emprego elevado de sistemas de inteligência artificial para a classificação de devedores e créditos, exame da recuperabilidade do crédito, rastreamento de bens, fortalecimentos dos instrumentos de cobrança extrajudiciais, ajuizamento seletivo, negócios processuais e a

---

<sup>326</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)> Acesso em: 09 ago. 2022.

<sup>327</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 430.

<sup>328</sup> BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm)> Acesso em: 09 ago. 2022

transação tributária. Tais mecanismos são capazes de minimizar consideravelmente o ajuizamento de execuções fiscais no Brasil.<sup>329</sup>

### 3.3 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS: TRANSAÇÃO E ARBITRAGEM

A transação tributária é um procedimento alternativo ao Poder Judiciário e à discussão administrativa para dirimir conflitos. Contribuintes e Poder Público, ao invés de permanecerem em discussões que podem se estender por anos, resolvem, a partir de concessões mútuas, definir termos e condições que, se seguidos, darão fim às disputas.

Diz respeito ao acordo firmado com o objetivo de extinguir dívidas tributárias. Sua disposição legal é antiga, evidenciada no CTN desde a sua edição, mais precisamente em seus artigos 156, inc. III, e 171. Mas, afinal, se a transação tributária está prevista há tanto tempo no CTN, por que é que apenas agora tem sido tão falada a sua existência? A resposta para esse questionamento é simples, faltava até agora lei regulamentadora que viabilizasse a sua adoção. A regulamentação só começou a surgir na seara municipal e estadual nos últimos anos e, no âmbito federal, é ainda mais recente, só veio a ser criada em abril de 2020, por meio da Lei n. 13.988/2020.

O que obstava a regulamentação da transação era o debate acerca da legitimidade do instituto. De um lado, falava-se que a transação entraria em divergência com o princípio da indisponibilidade do interesse público, concretizado na própria definição de tributo elencada no art. 3º do CTN<sup>330</sup>, que prevê tratar-se de prestação pecuniária a ser requisitada mediante atividade administrativa vinculada, isto é, sem que exista qualquer viés de discricionariedade aos agentes públicos para propiciar diminuições nos valores devidos. Por outro lado, o princípio da indisponibilidade do interesse público deveria ser harmonizado com o princípio do interesse maior de efetividade da jurisdição, que procura estabilizar as relações jurídicas e os interesses coletivos, objetivando findar conflitos tributários.

Acerca das opiniões de ambas as partes, é notório que o tema evoluiu e os empecilhos estão sendo aos poucos superados. Acabou preponderando a compreensão pela possibilidade

---

<sup>329</sup> BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022. p. 431.

<sup>330</sup> BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)> Acesso em: 20 fev. 2022.

de se aplicar no âmbito tributário (respaldado pelo princípio da legalidade) o instituto da transação, que ocasionou no âmbito federal na edição da referida Lei nº 13.988/2020.

Esta lei adveio da conversão da MP nº 899/2019 (denominada MP do contribuinte legal), iniciando uma nova etapa nas disputas que englobam o fisco federal e contribuintes. Elevando o entendimento acerca da necessidade de que os indivíduos da relação jurídico-tributária intencionem métodos consensuais para dirimir seus conflitos. O supracitado diploma abre a possibilidade de substituir a via judicial, sendo até então a exclusiva no tocante à matéria tributária.<sup>331</sup>

Recai aos sujeitos litigantes a determinação da melhor escolha a ser seguida, sendo evidente que a transação afasta a subsistência do patológico estado de conflito, tudo de forma a fazer desnecessária a intervenção de um estranho alheio à relação de fundo. O estabelecimento do destino do crédito tributário, tanto o que está em estado de cobrança, quanto o que está submetido a debates sobre sua existência, passa a ser pertinente através da determinação de balizas entre as partes interessadas.<sup>332</sup>

Assim, vale dizer que o crédito inadimplido por der adimplido de dois modos: consensual ou coercitivo. A solução consensual do conflito se demonstra mais vantajosa em termos econômicos e temporais, à medida que evita a morosidade processual e protege o capital contra a desvalorização natural do tempo. Desta feita, o primeiro elemento a ser evidenciado na nova legislação é a seara de aplicação, pois compreende somente a União, suas autarquias e fundações (art. 1º, *caput*). Caso outros entes públicos tenham por finalidade a concretização da transação tributária devem editar seus próprios atos normativos. Segundo Baleeiro, “autoridade só pode celebrá-la com relativo discricionarismo administrativo na apreciação das condições, conveniências e oportunidades, se a lei lhe faculta e dentro dos limites e requisitos por ela fixados”.<sup>333</sup>

O segundo elemento a ser evidenciado se refere acerca da transação como causa de extinção do crédito tributário, com fulcro no art. 156, III, CTN. Em suma, as concessões mútuas entre contribuinte e fisco, designadoras da autocomposição, não denotam a extinção do crédito imediatamente depois da assinatura do termo. O que faz extinguir o crédito tributário é o

---

<sup>331</sup> BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm)> Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>332</sup> CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 18.

<sup>333</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. rev. e complementada, à luz da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional n. 10/96 por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 905.

adimplemento da obrigação principal (o pagamento do tributo) da forma como propiciada e acertada pelo instituto da transação. Tal aceção é de extrema relevância para compreender vários termos da transação em matéria tributária de acordo com sua regulação em âmbito federal, sobretudo pela disposição do diferimento no pagamento dos tributos e dos prazos de amortização na conjuntura da retomada econômica.<sup>334</sup>

A Lei nº 13.988/2020, em seu art. 1º, § 1 determina de maneira expressa que a União poderá efetuar a transação com base em juízo de conveniência e oportunidade, o que afere à Administração Pública significativa margem de atuação. No entanto, contrariamente do que pode acontecer para pessoas físicas ou entes privados, tal juízo não pode possuir viés arbitrário, pois a legislação demanda que a medida seja impulsionada e atenda ao interesse público, com fulcro no referido artigo.<sup>335</sup>

É relevante associar a menção ao interesse público como fundamento para a realização de acordos em assuntos tributários com os critérios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no tocante às decisões que se basearão em valores jurídicos abstratos. Conforme o art. 20 da LINDB, não é possível decidir com base nesses valores sem uma adequada análise dos efeitos práticos da decisão.<sup>336</sup>

O artigo 3º, § 2º, do Decreto nº 9.830/2019<sup>337</sup>, que regulamenta o art. 20 da LINDB, aponta as consequências práticas como aquelas que o decisor, ao atuar de forma diligente, consegue visualizar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos. Por seu turno, o elemento da motivação baseada em valores abstratos deve mostrar a necessidade e a adequação da medida imposta, também levando em conta as possíveis alternativas e atendendo aos critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade, com base no artigo 3º, § 3º, do Decreto nº 9.830/2019. Assim, todos os requisitos supracitados são necessários para a autocomposição tributária.

A legislação tributária própria impõe que sejam observadas outras normas jurídicas que devem condicionar a decisão de composição, como os princípios da isonomia, capacidade

---

<sup>334</sup> BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)> Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>335</sup> BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm)> Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>336</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)> Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>337</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm)> Acesso em: 18 ago. 2022.

contributiva, transparência, moralidade, duração razoável do processo e eficiência, e, exceto as informações amparadas por sigilo, o princípio da publicidade (art. 1, § 2, da Lei nº 13.988/2020). A referência ao princípio da transparência e da publicidade é completada pelo § 3, que requer, dentre outras ações, a publicação em meio eletrônico de todos os termos de transação edificadas, com informações que permitam o cumprimento do princípio da isonomia, resguardadas aquelas legalmente protegidas por sigilo.<sup>338</sup>

Dessa maneira, de acordo com o artigo 26, *caput*, da LINDB, a transação só terá reflexos depois que for publicada oficialmente. Em outras palavras, a publicação do acordo é um requisito de eficácia e também viabiliza que terceiros possam eventualmente indagar a transação caso ela seja ilegal. Com isso, apoia-se a norma presente no *caput* do artigo 37 da CF/88.

Nesse panorama, demonstra-se evidente que o princípio da isonomia age como limitador do juízo de oportunidade e conveniência, tendo em vista que aumentará ou dificultará a concretização das autocomposições em momentos futuros. Como a própria legislação requer a divulgação de todos os termos das transações celebradas, é bem possível que o contribuinte utilize uma transação anterior para pedir que os mesmos termos sejam oferecidos em uma situação consecutiva, com base na própria igualdade assegurada pela legislação.<sup>339</sup>

A partir dos princípios da transparência e publicidade, e do compromisso de garantir a isonomia, é possível inferir que, com base em outros acordos efetuados com seus concorrentes, um contribuinte possa iniciar uma ação judicial para solicitar um tratamento similar. Nesse caso, cabe ao contribuinte ter o ônus de demonstrar a semelhança das situações, bem como à entidade pública ter que comprovar que as situações não são equivalentes, sobretudo em virtude de diferenças subjetivas que fundamentem o afastamento das propostas e a possibilidade de transação.

Dessa forma, a Administração pode argumentar, por exemplo, que a empresa autora busca esse acordo apenas como uma estratégia para enganar a livre concorrência, uma vez que, embora esteja apta a adimplir as dívidas tributárias, deixa de arcar com os valores devidos para, mais tarde, tentar obter acordos indevidos (art. 3º, I, da Lei nº 13.988/2020).<sup>340</sup>

---

<sup>338</sup> BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm> Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>339</sup> PAULA, Débora Giotti de. **Desafios culturais na implementação dos meios alternativos de solução de conflitos no âmbito tributário.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 131.

<sup>340</sup> BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm> Acesso em: 18 ago. 2022.

Segundo o artigo 2º da Lei nº 13.988/2020, existem dois tipos de transação: a por adesão e a individual. A transação por adesão é oferecida com base em propostas pré-definidas, ofertadas ao contribuinte pelo sistema REGULARIZE da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Por sua vez, a transação individual é solicitada pelo contribuinte quando seu caso não se adequa ao formato da transação por adesão, ou ainda por iniciativa da própria Procuradoria, que convida o contribuinte a realizar a transação, com fulcro no art. 10 da Lei nº 13.988/2020.<sup>341</sup>

Por fim, no que tange às vantagens da transação no âmbito tributário, vale apontar inicialmente a amplitude do instituto. Tal possibilidade de resolução consensual projetada pelos sujeitos da obrigação tributária pode abarcar créditos tributários inscritos em dívida ativa da União, cujo impasse seja oriundo da situação de inadimplemento gerada pelo não pagamento voluntário do montante devido ao fisco, assim como poder ter créditos tributários cuja exigibilidade é colocada em risco pelo sujeito passivo da relação jurídico-tributária.<sup>342</sup>

A partir disso extrai-se a possibilidade de serem materializadas transação na cobrança e transação no contencioso. A primeira tem por foco os créditos compostos de certeza, liquidez e exigibilidade, cujo caminho para sua satisfação (anteriormente à existência da transação) era através da execução fiscal. Por seu turno, a segunda, a transação no contencioso, engloba créditos de importante e disseminada controvérsia ou ainda de baixo valor que são focos de indagações quanto à sua própria existência, através de ações antiexacionais pleiteadas pelo sujeito passivo.<sup>343</sup>

Após a identificação dos créditos passíveis de negociação, a transação se coloca como uma opção definitiva, que fica à cargo daquele que necessita reorganizar seu passivo fiscal. Do modo como foi ponderada, a transação é ofertada aos contribuintes através de editais que, de tempos em tempos, serão abertos, apontando as condições para sua adesão. Simultaneamente, deixou-se a possibilidade de o sujeito passivo ou a própria Fazenda divulgarem proposta individual de resolução de controvérsias, sendo a referida proposta limitada ao que se denomina de transação na cobrança.

A perenidade que circunda o instituto viabiliza que o sujeito passivo constate as condições propostas nos editais ou ainda aquelas adequadas de maneira customizada por sua

---

<sup>341</sup> BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm)> Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>342</sup> CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 22.

<sup>343</sup> CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 22.

própria iniciativa, observando os elementos aptos de tornar a escolha atrativa. O fato de a transação ter a possibilidade, decorrente de força normativa, de dispor sobre o crédito tributário, concedendo descontos sobre seus acessórios (juros, multas e encargo legal, ou ainda até sobre o valor do principal), possibilidade limitada à transação do contencioso de relevante e determinada controvérsia, é um nítido diferencial que, evidentemente, guiará a escolha do sujeito passivo.<sup>344</sup>

A transação, no entanto, não é benéfica somente por esse panorama. Ela pode ofertar prazos extensos de pagamento, com a opção de diferimentos e moratórias que, juntamente ou não com os descontos, podem possibilitar de maneira positiva a situação fiscal do sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Cumpre também ressaltar que a transação, quando ofertada sem a existência do desconto, possui a tendência de se mostrar menos fechada quanto aos critérios de sua adesão. Isto, pois, pode ser norteadada a todo e qualquer sujeito passivo, e não somente aqueles, por exemplo, que se apresentam com capacidade de pagamento diminuída.<sup>345</sup>

Nota-se, também, a possibilidade de a negociação englobar as garantias que aferem lastro à dívida, viabilizando aos atores uma consensualidade acerca daquelas que podem bem funcionar no papel a que se prestam – aferir segurança ao credor de que os montantes serão revertidos aos cofres públicos, sem necessidade de que o ordenamento legal preestabelecido seja levado às últimas consequências.

Ainda em conformidade às lições de Conrado e Araujo:

Todas as vantagens supracitadas, no entanto, demandam concessões por parte daqueles que podem delas se beneficiar. Nada que cause espécie. Contrariamente, tudo dentro das regras do jogo: transação só se perfaz com concessões recíprocas das partes envolvidas. Caberá ao sujeito passivo abrir mão da discussão judicial como forma de solução do litígio, ao mesmo tempo que o fisco garante meios para a satisfação do crédito que lhe é devido.<sup>346</sup>

Nesse sentido, o diferimento, o pagamento parcelado, o desconto, a negociação de garantias, todos estes elementos fazem da transação uma excelente opção. Cabe ao sujeito passivo refletir o que lhe é mais pertinente, sendo evidente que o tempo e a incerteza da reposta jurisdicional são fatores que influem significativamente nessa decisão.

---

<sup>344</sup> CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 23.

<sup>345</sup> CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 23.

<sup>346</sup> CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 23.

Desta feita, mesmo que transcorridas várias décadas desde a entrada em vigor do CTN, a transação tributária atualmente é uma realidade. Nessa etapa de implantação, intenciona-se uma atuação diligente por parte da Fazenda Pública, tanto por sua atribuição regulamentadora que, diga-se de passagem, vem sendo muito dinâmica, quanto através do oferecimento de editais de transação ou ainda da abertura ao diálogo quando da materialização de transações individuais.

No que tange ao instituto da arbitragem, vale dizer que atualmente o mesmo ocupa uma posição residual, no entanto, crescente, sendo caracterizado por métodos informais, julgadores com formação técnica e deliberações vinculatórias impelidas à limitada possibilidade recursal. Os benefícios da solução adjudicatória arbitral sobre a judicial são diversos, sobretudo, a especialização dos julgadores e a rapidez das deliberações.<sup>347</sup>

É relevante aferir que a arbitragem pode ser usada tanto para dirimir conflitos entre particulares quando para solucionar controvérsias que englobam entes públicos. Nessa última situação em específico, o Estado nacional detém larga tradição na sua aderência para solucionar demandas com Estados estrangeiros, o que persegue uma tendência do Direito Internacional. Mesmo que admitido nas demandas em face de outros Estados, a arbitragem, internamente, não se mostra como meio muito usual para solucionar controvérsias envolvendo o Estado brasileiro.<sup>348</sup>

A Lei nº 9.307/1996<sup>349</sup> propriamente dita, que produziu um conjunto normativo moderno para abordar a arbitragem no país, ao determinar, no texto originário do seu art. 1º, que os indivíduos com capacidade para contratar poderiam se valer do instituto da arbitragem apenas para resolver controvérsias concernentes a direitos patrimoniais disponíveis tornou polêmica na doutrina a possibilidade de utilizar tal método alternativo nos conflitos que incluem a Fazenda Pública. O assunto foi totalmente dirimido com a vigência da Lei nº 13.129/2015<sup>350</sup> que inseriu o § 1º no art. 1º da Lei nº 9.307/1996 estabelecendo que a Administração Pública

---

<sup>347</sup> MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018. p. 645.

<sup>348</sup> NUNES, Sônia de Almeida Freitas Portela. **Apontamentos sobre arbitrabilidade de litígios da administração pública no Brasil em contraponto com os Estados Unidos da América**. 2º Curso de Introdução ao Direito Americano: Fundamentos of US Law Course. Vol. 2, nº 16. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2012. 259.

<sup>349</sup> BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm)> Acesso em: 20 ago. 2022.

<sup>350</sup> BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307/1996 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm)> Acesso em: 22 ago. 2022.

direta e indireta poderá se valer da arbitragem para solucionar impasses concernentes a direitos patrimoniais disponíveis.

Após a modificação legislativa, a possibilidade de uso da arbitragem para dirimir controvérsias que envolvem a Fazenda Pública passou a ser inquestionável e ainda antes da redação expressa da Lei nº 13.129/2015<sup>351</sup> existia uma aceitação no sentido de que, caso houvesse norma específica autorizadora (independentemente das premissas da legislação de 1996), seria cabível utilizar o instituto da arbitragem pela Fazenda Pública.

No âmbito tributário, o uso da solução arbitral não é um ineditismo no Direito brasileiro. Breve exame histórico aponta que o instituto foi disposto como meio de resolução de conflitos no Decreto nº 2.467/1860<sup>352</sup>, que concretizou o Regulamento das Alfândegas e Mesas de Rendas e, na sua seara, viabilizava ao contribuinte a opção pela arbitragem. Tal experiência histórica, no entanto, não se reproduziu. Não se verifica, atualmente, ao menos como exceção, a possibilidade de utilizar a arbitragem para a solução de controvérsias tributárias englobando a Fazenda Pública e particulares no Brasil.

Desse modo, como é possível notar, a disponibilidade do crédito tributário não é duvidosa, não sendo possível interpretar que o mesmo seja disponível quando o próprio CTN estabelece sua disponibilidade. Segundo Martins, os direitos patrimoniais, como é o caso do crédito tributário, são disponíveis exatamente com fulcro na interpretação da própria legislação tributária. Assim, verifica-se que o crédito tributário diz respeito a um direito disponível, totalmente capaz de ser submetido a um juízo arbitral. Além disso, é preciso entender que a submissão de um litígio a um juízo arbitral não significa uma disposição, mas apenas que as partes concordam em deixar de lado o Poder Judiciário para a solução da controvérsia, sem abdicar de qualquer direito patrimonial.<sup>353</sup>

Isto é, de acordo com isso, ainda que o crédito tributário seja considerado um direito disponível, é evidente que essa discussão nem seria necessária, considerando que a escolha do juízo arbitral não resultaria na disposição efetiva de qualquer valor. Assim, nota-se que todos os requisitos subjetivos e objetivos para submissão, sobretudo da execução fiscal, ao juízo

---

<sup>351</sup> BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307/1996 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm)> Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>352</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.647, de 19 de setembro de 1860**. Manda executar o Regulamento das Alfândegas e Mesas de Rendas. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2647-19-setembro-1860-541038-publicacaooriginal-76756-pe.html>> Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>353</sup> MARTINS, Pedro A. Batista. O Poder Judiciário e a arbitragem: quatro anos da Lei nº 9.307/96. 3ª parte. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 98, nº 359, 2002. p. 130.

arbitral, estão adequadamente preenchidos, não sendo vislumbradas limitações teóricas para sua implementação.

Como já é adotado em Portugal há anos, o uso da arbitragem em matéria tributária desafoga os seus Tribunais, e promove decisões mais qualificadas e objetivas, segundo Campos. A Lei Portuguesa de Arbitragem Voluntária nº 63/2011, dispõe de forma expressa a possibilidade de submeter questões patrimoniais, concernentes ao crédito tributário, ao juízo arbitral, especialmente por concordar com a concepção de que o patrimônio tem um conceito econômico<sup>354</sup>.

Sendo assim, embora no Direito português exista, tal como no brasileiro, a possibilidade de que o juízo arbitral seja válido em casos que lidem com direitos patrimoniais disponíveis, lá, o crédito tributário não é considerado um direito indisponível, não existindo quaisquer impedimentos nesse sentido para que a Administração Pública coloque seus créditos sob juízo arbitral, sempre que respeitados os princípios constitucionais.

Segundo Cisotto, quando Portugal adotou a arbitragem em relação aos tributos, pretendia inicialmente reduzir o número de pendências nos Tribunais, acelerar os julgamentos, e aumentar a arrecadação de créditos tributários, o que parece ser uma necessidade do Brasil. Embora a efetiva diminuição do número de demandas judiciais portuguesas ainda não tenha se realizado, é uma crescente tendência, levando-se em consideração o número cada vez maior de processos distribuídos ao o juízo arbitral, ademais, o célere tempo de processamento e julgamento das demandas submetidas, o que acelera a arrecadação fiscal, trazendo, portanto, mais eficiência ao procedimento.<sup>355</sup>

O autor supracitado ainda aponta que, ao longo dos anos, a qualidade técnica dos árbitros criou ainda mais confiança na utilização do método arbitral para dirimir conflitos tributários. Passando para o nosso contexto, o Brasil mostra a necessidade de criar meios mais rápidos e eficientes para perseguir o crédito tributário, pois o meio atual, como já mostrado, não tem se mostrado suficientemente eficaz.

Diante disso, seriam bem-vindas algumas alterações legislativas, como a inclusão de uma cláusula no CTN que permita a suspensão ou a extinção da cobrança de um crédito tributário pelo juízo arbitral. Também não se pode dizer que o Brasil esteja totalmente distante

---

<sup>354</sup> CAMPOS, Diogo Leite de. A arbitragem voluntária nas relações tributárias. O modelo português. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, vol. 50, 2016. p. 467.

<sup>355</sup> CISOTTO, Liliane Bertelli Imura. A experiência portuguesa na arbitragem tributária e a viabilidade de replicá-la no Brasil. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, São Paulo, vol. 18, 2019. p. 91.

e alheio ao tema. Isto é comprovado pelo Projeto de Lei nº 4257/2019<sup>356</sup> em tramitação, que trata da instituição de mudanças na Lei 6.830/80<sup>357</sup>, com a finalidade de incluir, dentre outras disposições, a possibilidade de arbitragem tributária em sede de execução fiscal.

Nesse panorama, o artigo 1º do PL nº 4257/2019<sup>358</sup>, estabelece que o contribuinte perseguido judicialmente poderá escolher o julgamento de sua defesa perante um juízo arbitral, desde que seja assegurada a execução, como já é realizado perante o Poder Judiciário. Se for aprovada, a lei em questão dará mais oportunidades para a implementação da arbitragem para o julgamento de demandas tributárias no Brasil.<sup>359</sup>

### **3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA, EFICIÊNCIA E CUSTOS DO SISTEMA DE REGISTRO PÚBLICO DE IMÓVEIS DO BRASIL E A COOPERAÇÃO ENTRE OS ÂMBITOS JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL**

Em sua pesquisa, Bianca Castellar de Faria<sup>360</sup> analisa os aspectos constitucionais e econômicos dos sistemas registrais de propriedades dos Estados Unidos e do Brasil, com ênfase nos elementos determinantes de segurança jurídica, eficiência e custo. Para o presente estudo, essa comparação será extremamente relevante para demonstração e reforço de pontos já firmados pelo ordenamento jurídico no campo do direito notarial e registral, os quais serão usados como referencial para a construção do modelo de execução fiscal extrajudicial no país.

A Lei nº 13.465/2017<sup>361</sup> elaborou o denominado Operador Nacional do Serviço Eletrônico de Imóveis, ONR, com o objetivo de implantar e operar o SREI - Sistema de Registro

<sup>356</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 4257/2019**. 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: 22 ago. 2022.

<sup>357</sup> BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm)> Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>358</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 4257/2019**. 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: 22 ago. 2022.

<sup>359</sup> Vale apontar que em setembro de 2022, o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, apresentou o PL nº 2.488/2022 que dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do DF, dos municípios e as respectivas autarquias e fundações de Direito Público. O Projeto de Lei em questão revoga a Lei 6.830/80 e apresenta uma nova Lei de Execução Fiscal, com adequações das disposições no Código de Processo Civil (CPC), de aplicação subsidiária.

<sup>360</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo**. Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 233.

<sup>361</sup> BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Conversão da Medida Provisória nº 759, de 2016 (Promulgação de Parte vetada ) Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)> Acesso em: 11 set. 2022.

Eletrônico de Imóveis no Brasil. De acordo com o art. 76, § 4º, da Lei, compete à Corregedoria Nacional de Justiça realizar o papel de Agente Regulador do ONR, que tem uma relevante função para aumentar a segurança jurídica nas operações imobiliárias, facilitar o crédito imobiliário e, por conseguinte, ampliar a circulação de riquezas e o desenvolvimento econômico. As funções e a estrutura do Agente Regulador do ONR foram determinadas pelo Provimento nº 109/2020- CNJ.<sup>362</sup>

A Lei nº 8.935/1994 versa sobre o controle da atividade notarial e registral, sendo exercido pelo Juízo competente da órbita estadual (art. 37). A lei federal ainda estabelece que o Poder Judiciário deve garantir que os serviços notariais e de registro sejam prestados de forma ágil, com qualidade adequada e de maneira eficiente (art. 38). Na seara estadual, a fiscalização dos serviços notariais e registrais é realizada pela respectiva Corregedoria-Geral da Justiça, que possui a função reguladora e a atribuição de garantir a qualidade dos serviços extrajudiciais em cada estado do país. Concomitantemente à Corregedoria, o controle também é realizado pela Direção do Foro de cada comarca.<sup>363</sup>

A fim de registrar uma aquisição ou venda, ou para adquirir um empréstimo e oferecer um bem imóvel em garantia, a utilização dessas novas tecnologias foi vital. Logo, não é possível negar o importante impacto das hodiernas tecnologias de informação para a publicidade oficial do Registro de Imóveis. A publicidade eletrônica deve ser acessível, desde que a integridade, a conservação e a autenticidade do banco de dados estejam preservadas. A transmissão de dados através de um meio eletrônico torna mais fácil a publicidade oficial dos direitos de um bem registrado, diminui custos, torna o acesso à informação mais rápido e, por consequência, aumenta a eficiência e segurança dos negócios jurídicos imobiliários.<sup>364</sup>

Já foram dados alguns passos significativos nessa direção. A Lei nº 11.977/2009 edifica o sistema de registro eletrônico, à medida que a Lei nº 13.465/2017 estabelece o Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis – ONR. A partir dessa conjuntura, será muito relevante o trabalho de unificação efetuado pelo ONR, a fim de que seja possível cumprir uma política de proteção de dados registráveis em todo o território nacional. Tal entidade nacional, representativa dos registros imobiliários, portará condições de garantir as balizas apropriadas

---

<sup>362</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo.** Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 65.

<sup>363</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo.** Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 66.

<sup>364</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo.** Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 101.

de publicização dos dados pessoais, no intuito de satisfazer o interesse público e concretizar a segurança da informação.<sup>365</sup>

Dessa forma, por um documento chamado certidão, qualquer pessoa pode ter acesso às informações do Registro de Imóveis. A certidão é uma das atribuições mais relevantes e nobres dos registros públicos. Posto isso, “a publicidade das operações imobiliárias pode ser alcançada através da certificação do conteúdo do registro, mediante a expedição de uma certidão”.<sup>366</sup>

De acordo com o artigo 16 da Lei nº 6.015/1973<sup>367</sup>, os registradores de imóveis devem obrigatoriamente emitir uma certidão do que for solicitado e apresentar às partes as formações requeridas. Segundo o entendimento de Loureiro, a consulta não pode ser feita diretamente nos livros do Registro de Imóveis, uma vez que isso representaria um risco para a integridade e autenticidade do documento, podendo ser realizada somente mediante a emissão de certidões, o que configura uma publicidade indireta.

Essa publicidade é, assim, ampla, porém indireta, ocorrendo através da lavratura de certidões. Em conformidade aos estudos de Meirelles, certidões são atos administrativos que se materializam em cópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos presentes em processos, livros ou documentos que se encontram nas repartições públicas.<sup>368</sup> Desta feita, o registrador de imóveis está limitado a certificar o que formalmente está presente nos livros e documentos oficiais do Registro de Imóveis, sem qualquer tipo de suposição ou interpretação sobre a condição jurídica dos titulares de direitos reais.

A fim de ratificar a segurança jurídica das transações imobiliárias, a pesquisa de Faria concluiu que o sistema registral brasileiro é mais seguro que o norte-americano, sendo evidenciados alguns aspectos, quais sejam: Como ter acesso à função e o que é necessário para ingressar na atividade, pois enquanto no Brasil o registrador de imóveis é um profissional do Direito e, de acordo com o texto constitucional, passou por um processo seletivo apertado e

---

<sup>365</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo**. Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 102.

<sup>366</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo**. Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 102.

<sup>367</sup> BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm)> Acesso em: 11 set. 2022.

<sup>368</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 193.

rígido, o registrador de imóveis norte-americano não precisa obrigatoriamente ter formação jurídica e é escolhido ou nomeado politicamente.<sup>369</sup>

No Brasil, tem-se a qualificação cadastral, que resulta em uma análise jurídica de fatores formais e materiais do título de aquisição, ao contrário do registrador de imóveis norte-americano, que apenas realiza uma análise formal do título, sem se aprofundar nos fatores materiais. Acerca da natureza jurídica de ambos os sistemas registrais, nota-se que enquanto no Brasil o registro é do Direito, porque compreende ou declara o direito em si, nos Estados Unidos o registro é do documento, possuindo o registro somente o efeito de constituir presunção de conhecimento, sem imperiosamente transferir a propriedade.

O Registro de Imóveis do Brasil tem a capacidade de conferir publicidade ao direito vigente, demonstrando em uma certidão quem é o real e atual proprietário e quais são os encargos incidentes sobre o imóvel, enquanto o Registro de Imóveis nos Estados Unidos oferece acesso aos documentos arquivados através de um índice, mas sem certificar o direito. Em contraste com o Brasil, onde há uma previsão constitucional de responsabilidade objetiva do Estado e subjetiva do delegatário do serviço público, nos Estados Unidos tanto a Constituição Federal como as estaduais estabelecem a "*sovereign immunity*", ou seja, a imunidade estatal, o que dificulta que um particular prejudicado processe o Estado ou o registrador imobiliário responsável.<sup>370</sup>

Por fim, outro aspecto que garante a segurança é a fiscalização do serviço ofertado. No sistema registral do Brasil, por força constitucional, há fiscalização ativa e constante pelo Poder Judiciário que, tanto em nível estadual quanto nacional, tem a função de regular os procedimentos. Por outro lado, nos Estados Unidos, a fiscalização é de responsabilidade do próprio Poder Executivo, ao qual o Registro de Imóveis está ligado.<sup>371</sup>

Tendo em vista o elemento chave que é a eficiência, foram comparados os dados dos Registros de Imóveis de New Castle, no estado de Delaware, com os Registros de Imóveis de Joinville, pelo motivo de terem populações similares. Analisou-se, ainda, os procedimentos e os seus prazos nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Nova Iorque e Los Angeles, de acordo com o relatório do Banco Mundial.

---

<sup>369</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo.** Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 233.

<sup>370</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo.** Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 234.

<sup>371</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo.** Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 234.

A grande distinção na eficiência foi descortinada na etapa de busca de informações, isto é, no *due dilligence*, ao passo que o *title Search* e o *title abstract* podem levar semanas, a certidão da matrícula do imóvel é alcançada em um prazo de horas, demonstrando maior celeridade. Pela comparação observada em relação ao prazo para a prática do ato registral, o sistema norte-americano varia entre 21 e 21,5 dias, à medida que o brasileiro oscila entre 8 e 20 dias. Por sua vez, o *due dilligence* dos Estados Unidos varia entre 12 e 19 dias, enquanto a emissão de certidão no Brasil é realizada entre 2 horas a 2 dias. Em consideração a estes dados, o estudo da autora concluiu que o sistema registral imobiliário brasileiro é mais eficiente do que o norte-americano.<sup>372</sup>

Ainda com base nos dados da pesquisa de Faria:

Na análise do custo das transações imobiliárias, terceiro elemento determinante, verificou-se percentuais bem distintos de acordo com o valor do imóvel. Numa transação imobiliária de US\$ 1.000.000, o custo da operação é de 0,7% sobre o valor do imóvel nos Estados Unidos e de 0,07% no Brasil; já numa operação de US\$ 50.000, o custo é de 3,2% nos Estados Unidos e de 1,4% no Brasil. De acordo com os valores da propriedade imobiliária, o custo do sistema norte-americano oscila entre 0,8% a 3,2%, enquanto o custo do sistema registral imobiliário brasileiro fica entre 0,07% a 1,4%. Verificou-se, portanto, que o sistema registral imobiliário brasileiro tem um custo menor que o norte-americano.<sup>373</sup>

Sendo assim, os dados apresentados indicam que o sistema registral imobiliário brasileiro é mais eficiente que o norte-americano, com um custo menor para as transações imobiliárias. Embora o sistema norte-americano possa variar em termos de custos, dependendo do valor da propriedade imobiliária, o custo médio é mais alto que o brasileiro. As hipóteses da pesquisa, portanto, ficaram comprovadas, visto que o exame dos elementos relevantes mostrou que o sistema registral imobiliário brasileiro é legalmente mais seguro, mais eficiente e mais econômico que o norte-americano.

Nesse sentido, a nova acepção de jurisdição compartilhada entre o Poder Judiciário e os novos grupos de decisão, sobretudo os delegatários de serventias extrajudiciais, ressalta a necessidade imediata de, para melhor desempenhar a jurisdição na atualidade, haja uma cooperação crescente entre as esferas judicial e extrajudicial, principalmente se levado em

---

<sup>372</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo.** Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 235.

<sup>373</sup> FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos: segurança jurídica, eficiência e custo.** Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. p. 235.

consideração o conteúdo da Resolução nº 350/2020 do CNJ que, adequadamente, incentiva a cooperação interinstitucional.<sup>374</sup>

Verifica-se que a nova formatação pelo legislador, do trabalho dos delegatários de serventias extrajudiciais, devido à previsão de funções diferentes decorrentes da desjudicialização e da concepção da Justiça Multiportas no Brasil, necessita vir acompanhada de um novo desempenho na interação entre os operadores do Direito, com ênfase nas relações entre o Poder Judiciário e as serventias extrajudiciais.

É crucial que seja desenvolvido que se denomina de "Triplo C": Cooperação, Complementaridade e Coordenação. Em suma, tal como é bastante útil e necessário que as distintas instâncias e áreas do Poder Judiciário colaborem entre si e coordenem suas ações, para que elas sejam otimizadas e potencializadas, ocorrendo o mesmo com os órgãos do Ministério Público, também deve haver uma intensa expansão da integração e da coordenação entre os âmbitos judicial e extrajudicial.<sup>375</sup>

A cooperação é importante na escolha de uma postura colaborativa, que leve a um maior benefício para a atuação do outro profissional, isto é, escolher uma postura que não se limita a cumprir seu papel, mas também visa potencializar, de forma construtiva, a atuação dos demais profissionais envolvidos. É possível exemplificar com o comportamento do delegatário de serventia extrajudicial que, ao receber um mandado judicial que não possua a indicação de um elemento indispensável para a concretização do registro, decide analisar a documentação anexa para procurar se o elemento referido está descrito em alguma peça processual, ao invés de emitir um simples ofício requerendo que a omissão seja sanada.<sup>376</sup>

Desta forma, a fiscalização implementada pelas Corregedorias de jurisdições locais e da Corregedoria Nacional de Justiça deve ser realizada de acordo com a cooperação, tendo em vista o recente contexto do sistema de justiça. Além da atuação repressora e punitiva, direcionada para a aplicação de sanções *a posteriori*, é totalmente adequada à cooperação entre as esferas judicial e extrajudicial a fiscalização preventiva e construtiva que, mediante a troca constante de impressões, experiências e desafios de parte a parte, permita a prestação de

---

<sup>374</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>> Acesso em: 23 ago. 2022.

<sup>375</sup> HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Desjudicialização e atos probatórios concertados entre as esferas judicial e extrajudicial: a cooperação interinstitucional online prevista na resolução 350 do CNJ. **Revista Interdisciplinar de Direito**. V. 19. Nº 2, 2021. p. 76.

<sup>376</sup> HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Desjudicialização e atos probatórios concertados entre as esferas judicial e extrajudicial: a cooperação interinstitucional online prevista na resolução 350 do CNJ. **Revista Interdisciplinar de Direito**. V. 19. Nº 2, 2021. p. 76.

esclarecimentos e a indicação das formas mais apropriadas de desenvolver as atividades extrajudiciais, sobretudo no caso da conjectura de novas funções extrajudiciais em virtude da desjudicialização, que denota reformulações significativas na prática cartorária.<sup>377</sup>

Sendo assim, esta fiscalização é prospectiva e instrutiva. Tal perspectiva da fiscalização é fruto da ideia, desenvolvida pelos autores mencionados, de que a administração da justiça hoje é dividida entre diversos agentes, incluindo os delegatários das serventias extrajudiciais e que a colaboração entre as Corregedorias e essas serventias, de forma produtiva, trará benefícios em seu funcionamento, diminuindo as condutas inapropriadas e, conseqüentemente, resultando em maior satisfação por parte dos jurisdicionados, com tempo e dispêndios menores.

A complementaridade, por sua vez, está ligada à ideia de que cada carreira do campo jurídico detém prerrogativas e espaço para atuação bem determinados, assumindo diferentes papéis, apesar de complementares, no sistema de justiça. Logo, para que a jurisdição seja fornecida com efetividade e eficiência nos dias atuais, é preciso analisar o sistema de justiça em sua completude. Assim, cada profissão jurídica é uma engrenagem, com sua função particular, que faz parte da grande máquina que é o sistema de justiça; sobretudo nos dias atuais, em que predomina a ideia de "pluralismo decisório" ou "jurisdição compartilhada", nos precisos termos usados por Mancuso.<sup>378</sup>

Para que essa máquina funcione adequadamente, com a eficiência que a sociedade espera e clama, é essencial que cada engrenagem exerça e compreenda sua função não apenas individualmente, mas também as demais, e se observe como parte de um todo. Nesse sentido, a desjudicialização também leva as serventias extrajudiciais a assumirem novas atribuições, o que tem como consequência significativa a redução da sobrecarga do Poder Judiciário, permitindo assim que este possa cumprir com maior celeridade e eficiência a sua função jurisdicional no conjunto (bem menor) de processos que lhe forem submetidos. Conseqüentemente, se cada profissão jurídica tem um papel delineado, ela depende das outras para, complementarmente, alcançar as finalidades a que se propõe, sobretudo atender os indivíduos que têm um legítimo pleito.

Por sua vez, a coordenação é consequência da ideia de complementaridade, ao passo que os profissionais da área do Direito, sabendo que são partes do sistema de justiça e que sua atuação é somada e complementada pelo trabalho das outras profissões, passam a, estando

---

<sup>377</sup> HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Desjudicialização e atos probatórios concertados entre as esferas judicial e extrajudicial: a cooperação interinstitucional online prevista na resolução 350 do CNJ. **Revista Interdisciplinar de Direito**. V. 19. Nº 2, 2021. p. 76.

<sup>378</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2014. p. 171.

conscientes dessa visão geral do sistema de justiça, prestar atenção na atuação dos outros para, com eles, coordenar sua própria atuação.

Isso significa que cada engrenagem deve funcionar corretamente e em sincronia para permitir que as outras partes também funcionem adequadamente. Isso é semelhante a uma orquestra, cuja boa apresentação depende da performance coordenada dos músicos, cada um tocando o instrumento que domina, de forma que todos os sons contidos na partitura sejam representados adequadamente no palco, com ritmo, precisão e arte. Sendo assim, se atualmente houve um grande avanço na cooperação entre os distintos órgãos que compõem o Poder Judiciário, por um lado, bem como entre os cartórios extrajudiciais, por outro, é preciso progredir, de forma a aperfeiçoar a rede de cooperação mútua entre os âmbitos judicial e extrajudicial.<sup>379</sup>

Portanto, certamente o "Triplo C" é necessário na relação entre as esferas judicial e extrajudicial, como o próprio CPC/2015 já aponta ao dispor expressamente a carta arbitral (artigo 260, § 3º). Compreende-se, todavia, que ela precisa ser ampliada, com base no artigo 15 do mesmo diploma, de forma que seja constituído um canal de diálogo e cooperação entre os magistrados e as serventias extrajudiciais.<sup>380</sup>

### **3.5 A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL PROCESSADA NOS MESMOS TERMOS DA EXECUÇÃO CIVIL NA FORMA DO PROJETO DE LEI N. 6.204/2019**

É possível verificar cada vez mais opiniões na doutrina e jurisprudência pedindo por uma reforma no Poder Judiciário, que seja capaz de proporcionar a celeridade necessária para que este Poder possa de fato cumprir com a justiça social. Nessa acepção, o estudo defende a adoção de novos métodos capazes de aproximar a sociedade do acesso à justiça, sendo estes classificados em uma vertente extrajudicial – que intenciona a menor complexidade possível, tornando a demanda mais econômica, simples e rápida –, relativa a métodos alternativos capazes de resolver conflitos.

Dessa maneira, a desjudicialização pode ser descrita como uma saída fora do Judiciário para a resolução de controvérsias, deixando para o Judiciário somente os conflitos que não

<sup>379</sup> HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Desjudicialização e atos probatórios concertados entre as esferas judicial e extrajudicial**: a cooperação interinstitucional online prevista na resolução 350 do CNJ. Revista Interdisciplinar de Direito. V. 19. Nº 2, 2021. p. 79.

<sup>380</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)> Acesso em: 22 ago. 2022.

podem ser dirimidos com a composição entre as partes, evitando, assim, o acesso ao Judiciário de forma descabida.

Neste âmbito, as instituições de direito notarial e de registro tornam-se muito relevantes neste processo, pois, como demonstrado que o Poder Judiciário não pode mais dar conta de todas as questões que permeiam o acesso à justiça, os profissionais em comento podem agir de modo a resolver conflitos que não têm a necessidade real de serem apreciados pelo Poder Judiciário, garantindo às partes a mesma segurança das decisões judiciais, pois estes agentes são igualmente dotados de fé pública.

Serventia extrajudicial é um termo utilizado para designar lugar que oferece serviços notariais e de registro, que ganhou relevo no texto constitucional de 1988, especificamente em seu art. 236, §3º.<sup>381</sup> De acordo com a Lei nº 8.935/1994, são locais destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos. Entre os serviços oferecidos pelas serventias extrajudiciais estão a lavratura de escrituras, procurações e testamentos públicos, atas notariais, reconhecimento de firmas e autenticação de cópias, além de serviços de protesto de títulos e de registro de imóveis.

Como é possível perceber, os notários e registradores, que atualmente têm uma função de suma importância para a sociedade por redigirem atos relevantes para o convívio social, pode alcançar cada vez maior relevância social ao atuar na desjudicialização da execução fiscal no país, uma vez que, sendo considerados de fé pública pela Constituição Federal de 1988, tem condão de solucionar as controvérsias sem a necessidade de se acionar a justiça oficial desnecessariamente e assegurando às partes a mesma segurança jurídica garantida por esta. Assim, torna-se viável que a desjudicialização da execução fiscal no Brasil ocorra nos mesmos moldes pensados para a execução civil.

Dessa maneira, a fim de fornecer dados numéricos para o estudo sobre as serventias extrajudiciais brasileiras, é importante notar que os emolumentos e a Taxa de Fiscalização Judiciária são de competência estadual para instituição e majoração, o que leva a uma diferença entre alguns estados da Federação, especificamente o estado de São Paulo e Rio de Janeiro no que diz respeito à cobrança quando a base de cálculo ultrapassa R\$ 108 milhões de reais referente ao objeto do negócio jurídico ou do ato registral praticado. Sendo assim, a tabela e o gráfico abaixo demonstram a relação entre o valor base de cálculo e a cobrança pelos serviços dos atos registrais praticados nos estados brasileiros:

---

<sup>381</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 09 fev. 2022.

Tabela 1 – elaborada pelo autor

<b>Tabela Comparativa dos Emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária por Estado da Federação dos Serviços de Registros de Imóveis do Brasil no Ano Base de 2021</b>								
	<b>Base de Cálculo dos Emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ AC</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ AM</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ BA</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ TO</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ PE</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ PA</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ MT</b>
<b>1</b>	Até R\$3.000,00	R\$ 81,40	R\$ 217,70	R\$ 311,82	R\$ 142,06	R\$ 176,85	R\$ 55,10	R\$ 118,30
<b>2</b>	R\$ 5.000,00	R\$ 151,30	R\$ 217,70	R\$ 375,72	R\$ 142,06	R\$ 176,85	R\$ 55,10	R\$ 158,30
<b>3</b>	R\$ 10.000,00	R\$ 201,80	R\$ 217,70	R\$ 406,08	R\$ 142,06	R\$ 297,04	R\$ 55,10	R\$ 278,30
<b>4</b>	R\$ 20.000,00	R\$ 302,30	R\$ 627,90	R\$ 498,88	R\$ 218,35	R\$ 417,22	R\$ 92,50	R\$ 498,30
<b>5</b>	R\$ 40.000,00	R\$ 503,90	R\$ 834,00	R\$ 621,18	R\$ 523,51	R\$ 627,56	R\$ 184,50	R\$ 938,30
<b>6</b>	R\$ 60.000,00	R\$ 806,50	R\$ 1.039,10	R\$ 684,54	R\$ 752,38	R\$ 867,98	R\$ 400,40	R\$ 1.378,30
<b>7</b>	R\$ 100.000,00	R\$ 1.007,80	R\$ 1.039,10	R\$ 800,58	R\$ 1.361,63	R\$ 1.348,78	R\$ 664,40	R\$ 2.258,30
<b>8</b>	R\$ 200.000,00	R\$ 2.015,50	R\$ 2.066,50	R\$ 1.402,20	R\$ 1.414,51	R\$ 2.550,70	R\$ 1.660,50	R\$ 4.458,30
<b>9</b>	R\$ 400.000,00	R\$ 4.031,20	R\$ 7.195,70	R\$ 3.159,30	R\$ 1.520,27	R\$ 3.511,96	R\$ 2.398,10	R\$ 4.458,30
<b>10</b>	R\$ 800.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 13.350,40	R\$ 4.737,76	R\$ 1.731,79	R\$ 3.511,96	R\$ 4.796,40	R\$ 4.458,30
<b>11</b>	R\$ 1.600.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 8.526,54	R\$ 2.154,83	R\$ 3.511,96	R\$ 14.389,50	R\$ 4.458,30
<b>12</b>	R\$ 3.200.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 14.410,16	R\$ 3.000,91	R\$ 3.511,96	R\$ 28.779,10	R\$ 4.458,30
<b>13</b>	R\$ 6.400.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 18.733,26	R\$ 4.693,07	R\$ 3.511,96	R\$ 36.896,40	R\$ 4.458,30
<b>14</b>	R\$ 12.800.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 18.733,26	R\$ 8.077,39	R\$ 3.511,96	R\$ 36.896,40	R\$ 4.458,30
<b>15</b>	R\$ 20.000.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 18.733,26	R\$ 11.858,31	R\$ 3.511,96	R\$ 36.896,40	R\$ 4.458,30
<b>16</b>	R\$ 40.000.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 18.733,26	R\$ 11.858,31	R\$ 3.511,96	R\$ 36.896,40	R\$ 4.458,30
<b>17</b>	R\$ 80.000.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 18.733,26	R\$ 11.858,31	R\$ 3.511,96	R\$ 36.896,40	R\$ 4.458,30
<b>18</b>	R\$ 120.000.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 18.733,26	R\$ 11.858,31	R\$ 3.511,96	R\$ 36.896,40	R\$ 4.458,30
<b>19</b>	R\$ 200.000.000,00	R\$ 6.046,70	R\$ 20.528,50	R\$ 18.733,26	R\$ 11.858,31	R\$ 3.511,96	R\$ 36.896,40	R\$ 4.458,30

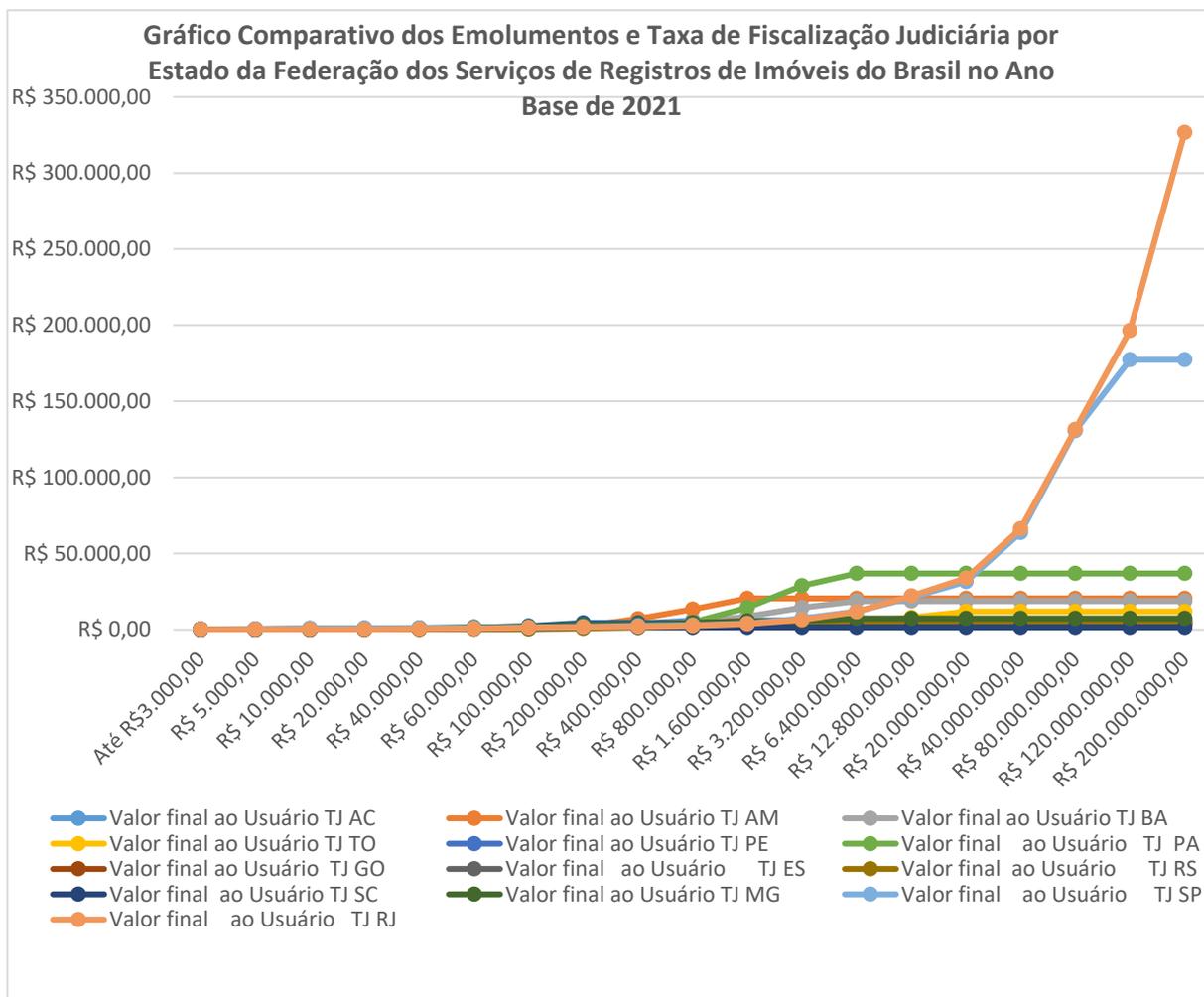
Fonte: Associação dos Notários e Registradores do Brasil

Tabela 2 – elaborada pelo autor

<b>Tabela Comparativa dos Emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária por Estado da Federação dos Serviços de Registros de Imóveis do Brasil no Ano Base de 2021</b>								
	<b>Base de Cálculo dos Emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ GO</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ ES</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ RS</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ SC</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ MG</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ SP</b>	<b>Valor final ao Usuário TJ RJ</b>
<b>1</b>	Até R\$3.000,00	R\$ 132,11	R\$ 82,11	R\$ 164,70	R\$ 118,73	R\$ 355,14	R\$ 316,36	R\$ 215,27
<b>2</b>	R\$ 5.000,00	R\$ 259,66	R\$ 113,69	R\$ 171,90	R\$ 118,73	R\$ 355,14	R\$ 567,54	R\$ 215,27
<b>3</b>	R\$ 10.000,00	R\$ 277,88	R\$ 168,95	R\$ 193,30	R\$ 118,73	R\$ 655,63	R\$ 842,09	R\$ 215,27
<b>4</b>	R\$ 20.000,00	R\$ 353,80	R\$ 326,86	R\$ 243,20	R\$ 192,18	R\$ 847,04	R\$ 1.023,78	R\$ 355,70
<b>5</b>	R\$ 40.000,00	R\$ 593,72	R\$ 642,65	R\$ 332,40	R\$ 443,73	R\$ 1.065,43	R\$ 1.141,74	R\$ 496,16
<b>6</b>	R\$ 60.000,00	R\$ 990,05	R\$ 958,45	R\$ 403,50	R\$ 660,06	R\$ 1.584,79	R\$ 1.141,74	R\$ 608,50
<b>7</b>	R\$ 100.000,00	R\$ 1.488,10	R\$ 1.590,05	R\$ 545,60	R\$ 1.043,42	R\$ 1.994,56	R\$ 1.457,27	R\$ 1.273,28
<b>8</b>	R\$ 200.000,00	R\$ 2.004,40	R\$ 3.050,62	R\$ 937,00	R\$ 1.611,92	R\$ 2.887,10	R\$ 1.929,26	R\$ 1.722,66
<b>9</b>	R\$ 400.000,00	R\$ 3.100,75	R\$ 3.366,42	R\$ 1.755,60	R\$ 1.611,92	R\$ 3.430,19	R\$ 2.517,43	R\$ 1.853,78
<b>10</b>	R\$ 800.000,00	R\$ 4.459,79	R\$ 3.366,42	R\$ 3.534,10	R\$ 1.611,92	R\$ 4.176,28	R\$ 2.948,18	R\$ 2.505,02
<b>11</b>	R\$ 1.600.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 5.456,15	R\$ 4.070,52	R\$ 3.807,50
<b>12</b>	R\$ 3.200.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 5.846,62	R\$ 7.298,03	R\$ 6.412,46
<b>13</b>	R\$ 6.400.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 7.308,52	R\$ 11.908,76	R\$ 11.622,38
<b>14</b>	R\$ 12.800.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 7.308,52	R\$ 21.130,23	R\$ 22.042,22
<b>15</b>	R\$ 20.000.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 7.308,52	R\$ 31.504,35	R\$ 33.764,54
<b>16</b>	R\$ 40.000.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 7.308,52	R\$ 63.779,47	R\$ 66.326,54
<b>17</b>	R\$ 80.000.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 7.308,52	R\$ 130.635,04	R\$ 131.450,54
<b>18</b>	R\$ 120.000.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 7.308,52	R\$ 177.279,48	R\$ 196.574,54
<b>19</b>	R\$ 200.000.000,00	R\$ 5.664,76	R\$ 3.366,42	R\$ 3.911,70	R\$ 1.611,92	R\$ 7.308,52	R\$ 177.279,48	R\$ 326.822,54

Fonte: Associação dos Notários e Registradores do Brasil

Gráfico 1



Fonte: Associação dos Notários e Registradores do Brasil

Nesse panorama, o tema referente à desjudicialização tem sido destacado em virtude de sua atualidade e relevância, com ênfase em discussões acadêmicas, especialmente no que tange aos principais Projetos de Lei propostos no Congresso Nacional, razão pela qual compreende-se oportuno tratar de algumas partes do PL nº 6.204/2019<sup>382</sup>, apresentado pela senadora Soraya Thronicke em novembro de 2019. Nesse contexto multifacetado que existem métodos e instrumentos alternativos para dirimir conflitos, a desjudicialização surge como técnica resolutiva, inclusiva e efetiva para a concretização dos direitos dos jurisdicionados, de maneira a satisfazê-los de forma adequada.

<sup>382</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 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: 24 ago. 2022.

Em consonância ao Projeto de Lei nº 6.204/2019<sup>383</sup>, as execuções de obrigações pecuniárias certas, líquidas e exigíveis englobando sujeitos capazes e solventes passariam a ser conduzidas, exclusivamente, pelos agentes de execução, sendo estes terceiros imparciais que não integram o corpo do Poder Judiciário, embora seja fiscalizado por este. Vale aferir que o supracitado PL não permite a autotutela privada na execução civil, tendo em vista que demanda que o procedimento seja fatalmente presidido e conduzido pelo agente de execução.

Dessa forma, o PL nº 6.204/2019 cuidou para, corretamente, afetar essas funções a um profissional capacitado e imparcial, fiscalizado de forma ininterrupta pelo Poder Judiciário, que, verdadeiramente, é indispensável em um Estado Democrático de Direito. A ideia de jurisdição na atualidade está intimamente ligada à capacidade dos meios de resolução dos conflitos de abrigar e refletir as garantias fundamentais do processo, sendo que a imparcialidade do terceiro que conduz o procedimento é uma de suas características principais, conforme bem apontado por Cantoário<sup>384</sup> e por Greco<sup>385</sup>, do qual irradiam diversos princípios processuais constitucionais.

Bem como existe a preocupação com o devido processo legal judicial, é indispensável cuidar também do devido processo legal extrajudicial, quer dizer, que os procedimentos extrajudiciais findem todos os efeitos do devido processo legal - ajustados às singularidades do ambiente extrajudicial, sobretudo às especificidades da área do Direito Notarial e Registral -, tal como contraditório, ampla defesa, duração razoável do processo, instrumentalidade das formas, controle externo pelo poder judiciário, CNJ e Tribunal de Contas e previsibilidade do procedimento e decisão final.

De acordo com o artigo 4º do PL nº 6.204/2019<sup>386</sup> mencionado, este novo agente de execução seria responsável por examinar o título executivo sob todos os seus aspectos

---

<sup>383</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 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: 24 ago. 2022.

<sup>384</sup> CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. Considerações sobre o Projeto de Lei 5080/2009: a nova lei de Execução Fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. Número 91, 2010. p. 15.

<sup>385</sup> GRECO, Leonardo. **Garantias fundamentais do processo: o processo justo**. Novos estudos jurídicos, v. 7, n. 14, 2002. p. 251.

<sup>386</sup> Art. 4º. Incumbe ao agente de execução:

I - examinar o requerimento e os requisitos do título executivo, bem como eventual ocorrência de prescrição e decadência;

II – consultar a base de dados mínima obrigatória, nos termos do art. 29, para localização do devedor e de seu patrimônio;

III – efetuar a citação do executado para pagamento do título, com os acréscimos legais;

IV – efetuar a penhora e a avaliação dos bens;

V – realizar atos de expropriação;

VI – realizar o pagamento ao exequente;

(requisitos, prescrição, etc.), bem como localizar o devedor e seu patrimônio para fins de execução. A penhora e avaliação dos bens também seriam de sua responsabilidade, bem como extinguir a execução ou suspender diante da falta de bens do devedor.

O inciso I do PL nº 6.204/2019 em questão indica que o agente de execução deverá fazer uma qualificação do título, especialmente sobre a existência de prescrição e decadência, emitindo uma nota devolutiva caso esses fatos sejam constatados pelo agente. A parte interessada poderá requerer uma reconsideração da decisão ou submetê-la ao juízo cível para análise da exigência e dos fundamentos que resultaram na negativa de prosseguimento da execução extrajudicial. Essa decisão será vinculada para o agente de execução que deverá continuar com a execução caso sua decisão não prevaleça. Portanto, esta é uma tarefa rotineira nos serviços notariais e de registro.

No inciso II a consulta a base de dados é atividade que poderá ser exercida sem dificuldades técnicas dada a disponibilidade de banco de dados que as serventias extrajudiciais estão integradas. Efetuar a citação, conforme dispõe no inciso III, as Serventias de Protestos possuem expertise nessa prática a qual rotineiramente efetuam intimações de devedores para posterior registro de protesto dos títulos. Após a citação do devedor a penhora poderá ser realizada pelo agente de execução, sem prejuízo de eventual auxílio da Polícia Militar conforme ocorre com os Oficiais de Justiça e até delegando tais atos para outros titulares de delegação do local do bem, efetuando a avaliação com auxílio de profissionais contratados pela própria serventia, sem prejuízo de impugnação pelo devedor mediante apresentação de laudo de avaliação, o que poderá ser objeto de suscitação de dúvida perante o juízo civil competente.

A atividade de expropriação os serviços de registro de imóveis já realizam no bojo do processo de execução administrativa das garantias previstas no Decreto Lei 70/66<sup>387</sup> e na Lei de Alienação Fiduciária Lei nº 9514/97.<sup>388</sup> Sendo assim, a realização de pagamento do exequente é atividade ínsita aos Serviços de Protestos de Títulos que realizam tal atividade rotineiramente. Portanto, após tais considerações, é possível ponderar que não haveria

---

VII – extinguir a execução;

VIII – suspender a execução diante da ausência de bens suficientes para a satisfação do crédito;

IX – consultar o juízo competente para sanar dúvida relevante;

X – encaminhar ao juízo competente as dúvidas suscitadas pelas partes ou terceiros em casos de decisões não reconsideradas.

<sup>387</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966**. Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0070-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0070-66.htm)> Acesso em: 25 ago. 2022.

<sup>388</sup> BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm)> Acesso em: 25 ago. 2022.

dificuldades técnicas para a desjudicialização da execução fiscal através da Serventias Notariais e de Registro.

Além disso, o item IX do artigo citado traz um importante mecanismo de atuação jurisdicional, que é a possibilidade de o tabelionato consultar o juízo para solucionar quaisquer dúvidas. O supracitado inciso refuta a afirmação dos críticos do referido PL nº 6.204/2019 de que o juiz teria perdido o poder de atuação. Corroborando ao estudo, as lições de Theodoro Jr.:

A nenhum pretexto, enfim, se pode ter a execução desjudicializada como uma ofensa à garantia constitucional de acesso à justiça. É que os agentes executivos somente se encarregam dos atos executivos, de modo que os eventuais embargos e impugnações ao direito do exequente e aos atos praticados pelos referidos agentes são sempre submetidos à decisão de um juiz togado. Nessa conjuntura, o sistema de execução desjudicializada não será empecilho ao acesso da parte à tutela jurisdicional, visto que lhe restará assegurada a submissão do incidente contencioso ao juiz competente.<sup>389</sup>

Dessa maneira, o PL nº 6.204/2019 tem como objetivo diminuir o tempo dos juízes e outros agentes e servidores públicos com atividades jurisdicionais, de viés eminentemente decisório, ficando o processo meramente administrativo sob a responsabilidade delegada dos já experientes tabelionatos.<sup>390</sup>

Nesse sentido, a preocupação de que o PL nº 6.204/2019 só traga como consequência a sobrecarga dos órgãos jurisdicionais sendo transferida para os tabelionatos não tem fundamento no contexto prático. Tendo em vista que os tabelionatos já estão acostumados com títulos de crédito e cobranças diversas, espera-se que nenhum outro agente possa executar com maior eficiência a atribuição designada. Portanto, diante do grande número de processos de execução que parecem não ter solução e da falta de dinheiro que o Poder Judiciário enfrenta constantemente, o Projeto de Lei discutido neste estudo representa uma boa solução.

---

<sup>389</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil**. Migalhas. Minas Gerais, 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>> Acesso em: 25 ago. 2022. p. 5.

<sup>390</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 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: 24 ago. 2022.

## CONCLUSÃO

Com a realização do presente estudo, verificou-se que devido ao elevado nível burocrático envolvido nas ações de execução fiscal no Brasil, tais demandas não têm alcançado o êxito almejado, isto é, a arrecadação de créditos fiscais da Fazenda Pública. Ao serem examinados os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (2021), percebeu-se que o Estado poderia arrecadar muito mais do que o montante que atualmente chega aos cofres públicos. O Poder Judiciário não tem sido capaz de fazer com que as demandas cumpram um tempo razoável de tramitação, uma vez que enfrentam vários empecilhos, como a dificuldade para realizar a citação e a penhora.

O objetivo desta dissertação, assim, foi encontrar alternativas que pudessem mudar o cenário das pesquisas empíricas realizadas pelo CNJ (2021), especificamente aquelas que mostram que o principal problema para a celeridade da Justiça brasileira está nos processos de execução fiscal. Por meio desta constatação, iniciou-se um estudo mais aprofundado sobre o tema para verificar o que estava sendo feito, de forma prática, para solucionar este problema.

O legislador brasileiro tem preferido atribuir as tarefas que surgem da desjudicialização para Serventias Extrajudiciais, de forma que essas funções deixem de ser cumpridas (unicamente) pelo Poder Judiciário, mas ainda permaneçam sendo monitoradas por ele. Tal prerrogativa é muito importante, tendo em conta que a hiperjudicialização, conforme o entendimento defendido por este estudo, demonstra que a sociedade brasileira tem confiança no Poder Judiciário. Logo, não há nada mais adequado, conforme o cenário político e cultural do Brasil, que o controle das funções que surgem da desjudicialização seja feito por este Poder.

Diante do cenário, e seguindo o Direito comparado como inspiração, foram apresentados no Brasil vários Projetos de Lei nos últimos dez anos, com o objetivo de não somente desjudicializar a execução fiscal, aliviando a via judicial, mas também torná-la mais eficiente, a fim de, de fato, permitir que o Estado Social cumprisse suas funções. Sendo assim, a partir da década de 1990, surgiram alguns Projetos de Lei que pretendiam criar o que foi chamado de “execução fiscal administrativa.”

No estudo do Direito comparado, destacou-se que os esforços se concentraram na entidade jurídica responsável pelas diferentes fases da execução na Europa, verificando-se se o juiz está envolvido nesse processo e, se estiver, qual será o seu papel. Assim, foi possível determinar, de acordo com Flávia Pereira Ribeiro (2019), que não há uma harmonia nos vários sistemas jurídicos da Europa, pelo menos no que diz respeito à execução, pois diversas pessoas

ou instituições podem envolver-se na concretização do direito, com relevância, autonomia e configuração diferentes em cada país.

O que se buscou demonstrar a partir da análise do Direito comparado é que o agente de execução já é tido como o principal ente jurídico no cerne de execução. Países como França, Itália e Alemanha, após a incitação do credor, a execução começa com os atos do *huissier*, *gerichtsvollzieher* e *ufficiale*, respectivamente, podendo influenciar o juiz depois de consumada a lesão ao patrimônio ou na ocorrência de algum incidente. Todos os países citados foram abordados detalhadamente no estudo no que tange à desjudicialização da execução fiscal.

Em conformidade com o Direito português, para lidar com os fatores descobertos no estudo, decidiu-se por mudar o paradigma da execução através da simplificação da legislação e da desjudicialização. O sistema de resolução de conflitos tributários lusitano foi renovado após pelo menos duas grandes reformas nas últimas décadas. A primeira ampliou o âmbito da execução fiscal administrativa; já a segunda regulamentou e incentivou o uso de métodos alternativos de solução de conflitos. Portugal, assim, desenvolveu uma legislação moderna, capaz de acompanhar as transformações sociais em conjunto com o Direito, inclusive mediante a adoção da arbitragem tributária.

Em consideração aos países da América do Sul, foi possível analisar vários institutos que aproximam os sistemas de execução fiscal chileno e brasileiro, como, por exemplo, a necessidade de cobrança fundamentada em título executivo extrajudicial, a opção de dispensar a execução de dívidas de pequeno valor ou originadas de fatos que justifiquem a impossibilidade de eventual cobrança, mediante decisão fundamentada, e a capacidade de, por conta própria ou por meio de requerimento do interessado, solucionar eventuais vícios no título pelas autoridades administrativas, entre outros.

O modelo argentino, por sua vez, foi entendido como um modelo administrativo puro, uma vez que é uma mescla de judicial e administrativo. A diferença, ao contrário do Chile, é que naquele país a execução tem natureza administrativa e a defesa tem natureza judicial, enquanto na Argentina a defesa típica também possui natureza administrativa, inclusive por ser de competência de um Tribunal Fiscal que existe na seara do Executivo.

Em último lugar, em relação ao Direito comparado, os Estados Unidos da América (EUA) expandiram de forma significativa os métodos não tradicionais para resolver conflitos relacionados a conflitos tributários, criando um sistema de cobrança executiva que tem como objetivo a arrecadação, sem considerar o contribuinte inadimplente.

Todo o trabalho epistemológico para compreender as funções desjudicializadas atribuídas às Serventias Extrajudiciais como uma função jurisdicional fez sentido somente

através da configuração do devido processo legal extrajudicial, conceito criado por Flávia Pereira Hill (2020). Logo, a desjudicialização ocorre no Brasil, em um ponto de interseção entre os campos do Direito Notarial e Registral e do Direito Processual, os quais são vistos e aplicados sob o texto constitucional de 1988.

É preciso, dessa forma, ter conhecimento e aplicar os conceitos do Direito Notarial e Registral e as disposições que norteiam o sistema jurídico dos delegatários das Serventias Extrajudiciais, os quais irão cooperar para que seja não somente desejável, mas também factível, constituir os elementos fundamentais de um devido processo legal extrajudicial. Sobre o conceito criado pelos estudos de Hill, é possível apresentar cinco elementos que fazem parte do devido processo legal extrajudicial: (a) imparcialidade e autonomia dos agentes competentes; (b) controle externo; (c) publicidade; (d) previsibilidade do procedimento e (e) contraditório.

Diante dessa situação, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional criou novas técnicas para tornar a cobrança de dívidas mais efetiva, como, por exemplo, o emprego de inteligência artificial para classificar devedores e créditos, verificar a recuperabilidade do crédito, localizar bens, melhorar os instrumentos de cobrança extrajudiciais, fazer um ajuizamento seletivo, negócios processuais e transação tributária. Esses mecanismos são capazes de reduzir significativamente o número de execuções fiscais no Brasil.

Em relação às vantagens da transação tributária (Lei nº 13.988/2020), é importante mencionar inicialmente a amplitude do conceito. Essa possibilidade de meio consensual projetada pelos agentes da obrigação tributária pode cobrir créditos tributários inscritos em dívida ativa da União, cujo problema seja originado da situação de inadimplemento criada pelo não pagamento voluntário do valor devido ao fisco, bem como poder ter créditos tributários cuja exigibilidade esteja sob risco pelo sujeito passivo da relação jurídico-tributária.

A transação tributária, assim, não é vantajosa apenas por esse viés, a mesma pode oferecer prazos longos de pagamento, com a escolha de diferimentos e moratórias que, junto ou não com descontos, podem propiciar positivamente a situação fiscal do sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Vale ressaltar que a transação, quando oferecida sem a existência do desconto, tem a tendência de se mostrar menos fechada quanto às condições de sua adesão. Nesse sentido, o diferimento, o pagamento parcelado, o desconto, a negociação de garantias, todos estes elementos fazem da transação uma ótima escolha.

A Lei nº 9.307/1996, que produziu um moderno conjunto normativo para tratar a arbitragem no país, ao determinar, no texto original do seu artigo 1º, que as pessoas com capacidade para contratar poderiam usar o instituto da arbitragem somente para resolver

controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, tornou polêmica na doutrina a possibilidade de usar esse método alternativo nos conflitos que incluem a Fazenda Pública. O assunto foi totalmente resolvido com a vigência da Lei nº 13.129/2015, que inseriu o parágrafo 1º no artigo 1º da Lei nº 9.307/1996, estabelecendo que a Administração Pública direta e indireta poderá usar a arbitragem para solucionar impasses relacionados a direitos patrimoniais disponíveis.

Diante de tal contexto, seriam úteis algumas transformações legislativas, incluindo uma cláusula no CTN que possibilite a suspensão ou o fim da cobrança de um crédito tributário pelo juízo arbitral. Além disso, não se pode dizer que o Brasil esteja completamente separado e alheio ao tema. Isto é demonstrado pelo Projeto de Lei nº 4257/2019 em discussão, que trata da instituição de modificações na Lei 6.830/80, com a intenção de incluir, dentre outras disposições, a possibilidade de arbitragem tributária em sede de execução fiscal. Se for aprovada, a lei em questão dará mais chances para a execução da arbitragem para o julgamento de demandas tributárias no Brasil.

Para que a justiça funcione da maneira adequada, com a eficiência que a sociedade espera e clama, é fundamental que cada uma de suas engrenagens exerça e compreenda sua função não apenas individualmente, mas também as funções das outras, e se observe como parte de um todo. Nesse sentido, a desjudicialização também leva as serventias extrajudiciais a assumirem novas atribuições, o que tem como consequência significativa a redução da sobrecarga do Poder Judiciário, permitindo assim que este possa cumprir com maior celeridade e eficiência a sua função jurisdicional no conjunto (bem menor) de processos que lhe forem submetidos. Consequentemente, se cada profissão jurídica tem um papel delineado, ela depende das outras para, complementarmente, alcançar as finalidades a que se propõe, sobretudo atender os indivíduos que têm um legítimo pleito.

A presente dissertação, com o objetivo de fornecer dados numéricos para o estudo das serventias extrajudiciais brasileiras, demonstrou que os emolumentos e a Taxa de Fiscalização Judiciária são de competência estadual para instituição e majoração, o que leva a uma diferença entre alguns estados da Federação, com ênfase no estado de São Paulo e Rio de Janeiro. Sendo assim, as tabelas e o gráfico apresentados demonstraram a relação entre o valor base de cálculo e a cobrança pelos serviços dos atos registrares praticados nos estados brasileiros.

Como pode ser notado, os notários e registradores, que atualmente têm uma função extremamente importante para a sociedade por redigirem atos relevantes para o convívio social, podem alcançar cada vez maior relevância social ao atuar na desjudicialização da execução fiscal no país, uma vez que, sendo considerados de fé pública pela Constituição Federal de

1988, tem o poder de resolver as controvérsias sem a necessidade de se recorrer à justiça oficial desnecessariamente e assegurando às partes a mesma segurança jurídica garantida por esta. Assim, torna-se viável que a desjudicialização da execução fiscal no Brasil ocorra nos mesmos moldes pensados para a execução civil, com fulcro no PL nº 6.204/2019.

Diante do que foi apresentado, conclui-se que as Serventias Extrajudiciais estão totalmente aptas para assumir atribuições que antes eram da via judicial, tornando-se assim um fator essencial para superar a crise no Poder Judiciário através da desjudicialização da execução fiscal. Pois sendo suas funções baseadas na publicidade, autenticidade, eficácia e segurança das relações, esses profissionais têm a capacidade de evitar a busca injustificada ao Judiciário, uma vez que podem resolver litígios através da autocomposição, garantindo às partes a mesma segurança dada pelas decisões judiciais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tânia. **Mediação de conflitos**: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. Disponível em: <<http://www.mediare.com.br/2016/03/01/mediacao-de-conflitos-um-meio-deprevencao-e-resolucao-de-controversias-em-sintonia-com-a-atualidade/>> Acesso em: 09 ago. 2022.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. rev. e complementada, à luz da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional n. 10/96 por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BARBOSA, Ivan Machado. **Fórum de Múltiplas Portas**: uma proposta de aprimoramento processual. In: AZEVEDO, André Gomma de. Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação. v. 2. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2003.

BARROS, Kamilly Borsoi. **O fenômeno da desjudicialização e as competências exercidas pelos cartórios extrajudiciais no Brasil**. 104f. Dissertação (Mestrado). Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2016.

BECKER, L.A. **Contratos bancários**: execuções especiais. São Paulo: Malheiros, 2002.

BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil**: novas tendências. Editora Foco, 2022.

BENEDUZI, Pedro. **Introdução ao processo civil alemão**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

BOLETIM DA LIBERDADE. **Relembre a trajetória do economista liberal Roberto Campos, que completaria um século de vida esse mês**. 2017. Disponível em: <<https://www.boletimdaliberdade.com.br/2017/04/17/relembre-a-trajetoria-do-economista-liberal-roberto-campos-que-completaria-um-seculo-de-vida-esse-mes/>> Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL **Portaria Interministerial nº 574-A, de 20 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-interministeriais/2011/portaria-574-A>> Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 1.764, de 31 de outubro de 1990**. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1990/pdf/res\\_1764\\_v4\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1990/pdf/res_1764_v4_L.pdf)> Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5.080/2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D3](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F0DEF68D3)>

3ADE2E9152E89A.proposicoesWebExterno1?codteor=648721&filename=PL+5080/2009.> Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL. **Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869, de 11 jan. 1973)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869imprensa.htm)> Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017**. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>> Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>> Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>> Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 73, de 27 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2621>> Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018**. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>> Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 83, de 14 de agosto de 2019**. Altera a Seção II, que trata da Paternidade Socioafetiva, do Provimento n. 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2975>> Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>> Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>> Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 09 fev. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 21**: apuração, inscrição e execução da dívida ativa da União. Brasil. Disponível em: <<https://goo.gl/KcHEem>> Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.647, de 19 de setembro de 1860**. Manda executar o Regulamento das Alfandegas e Mesas de Rendas. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2647-19-setembro-1860-541038-publicacaooriginal-76756-pe.html>> Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Sistema Público de Escrituração Digital - Sped. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6022.htm)> Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972**. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d70235cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm)> Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 8 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d83740.htm#:~:text=D83740&text=DECRET%20No%2083.740%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%201979.&text=Institui%20o%20Programa%20Nacional%20de,O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%20C%209ABLI%20CA%20.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83740.htm#:~:text=D83740&text=DECRET%20No%2083.740%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%201979.&text=Institui%20o%20Programa%20Nacional%20de,O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%20C%209ABLI%20CA%20.>)> Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm)> Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.687, de 18 de julho de 1979**. Dispõe sobre cobrança da Dívida Ativa da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1687.htm)> Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967**. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm)> Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)> Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966**. Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0070-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0070-66.htm)> Acesso em: 25 ago. 2022.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 77, de 23 de novembro de 1966.** Acrescenta alínea à Lei nº 4.476, de 12 de novembro de 1964, que estabelece a precedência funcional entre Oficiais Gerais dos postos de Almirante-de-Esquadra, General-de-Exército e Tenente-Brigadeiro. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-77-23-novembro-1966-375944-norma-pe.html>> Acesso em: 11 abr. 2022.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/1937-1946/Del0960.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/1937-1946/Del0960.htm)> Acesso em: 21 fev. 2022.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)> Acesso em: 15 fev. 2022.

**BRASIL. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm)> Acesso em: 19 jun. 2022.

**BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111457.htm)> Acesso em: 18 jun. 2022.

**BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm)> Acesso em: 18 jun. 2022.

**BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)> Acesso em: 21 fev. 2022.

**BRASIL. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015.** Altera a Lei nº 9.307/1996 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm)> Acesso em: 22 ago. 2022.

**BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm)> Acesso em: 18 ago. 2022.

**BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)> Acesso em: 20 fev. 2022.

**BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)> Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm)> Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)> Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm)> Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm)> Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm)> Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)> Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em: <[www.cebepej.org.br/pdf/execucoes\\_fiscais.pdf](http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf)> Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL. **PGFN em Números.** Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, 2015.

BRASIL. **Portaria GFN nº 321, de 06 de abril de 2006.** Dispõe sobre o protesto de Certidão de Dívida Ativa da União. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=197187>> Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 429, de 04 de junho de 2014.** Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/protesto-de-certidao-da-divida-ativa-da-uniao/PORTARIA%20429-2014.pdf/view>> Acesso em: 19 jun. 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN 396, de 20 de abril de 2016.** Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC. Disponível em: <[https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396\\_2016\\_1.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf)> Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Conversão da Medida Provisória nº 759, de 2016 (Promulgação de Parte vetada) Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá

outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)> Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4257/2019**. 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: 22 ago. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4507, de 14 de agosto de 2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2215287>> Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6204, de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 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: 24 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.120.295/SP**, 1ª S., rel. Min. Luiz Fux, j. 12/05/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9271923/recurso-especial-resp-1120295-sp-2009-0113964-5/inteiro-teor-14304655>> Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1126515/PR**. Relator Herman Benjamin. DJe 16.12.2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24811648/recurso-especial-resp-1126515-pr-2009-0042064-8-stj>> Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI: 3367 DF**. Rel. Min. Cezar Peluso. Data do Julgamento: 13/04/2005. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJ 17/03/2006. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14738814/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3367-df>> Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 223.075-1/DF**. 2ª Turma. Relator Min. Ilmar Galvão. Julgado em: 23/06/1998. Publicado em: 06/11/1998. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14698466/recurso-extraordinario-re-223075-df>> Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3053**. Plenário. Rel. André Luís de Carvalho. 2009.

BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal**: análise crítica. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018.

BUENO, Cassio Scarpinella. Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMPOS, Diogo Leite de. **A arbitragem voluntária nas relações tributárias**. O modelo português. Revista de Arbitragem e Mediação, São Paulo, vol. 50, 2016.

CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. **Considerações sobre o Projeto de Lei 5080/2009**: a nova lei de Execução Fiscal. Revista Tributária e de Finanças Públicas. Número 91, 2010.

CARDOSO, Paulo Roberto de Sousa. **Design thinking, regime diferenciado de cobrança de créditos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e a inovação na Administração Pública.** Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-vii-numero-10-2017/11design.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2022.

CARMONA, Carlos Alberto. **A arbitragem no processo civil brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1993.

CARVALHO, José Henrique Delgado de. **Ação executiva para pagamento de quantia certa.** 2. ed. Lisboa: Quid Juris? 2016.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A Lei 12.767/2012 prevê expressamente a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa (CDA).** Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2012/12/lei-127672012-preve-expressamente.html>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

CHALHUB, Melhim Namen. **Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia.** Dissertação de Mestrado. 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016.

CISOTTO, Liliane Bertelli Imura. **A experiência portuguesa na arbitragem tributária e a viabilidade de replicá-la no Brasil.** Revista de Direito Tributário Contemporâneo, São Paulo, vol. 18, 2019.

CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DANTZGER, Afranio Carlos Camargo. **Alienação fiduciária de bens imóveis.** São Paulo: Método, 2005.

DE VITA, Fabrizio. **La degiurisdizionalizzazione nel Code des procédures civiles d'exécution française.** Disponível em: <[www.unicost.eu/la-degiurisdizionalizzazione-nel-code-des-procedures-civiles-dexecution-francese/](http://www.unicost.eu/la-degiurisdizionalizzazione-nel-code-des-procedures-civiles-dexecution-francese/)>. Acesso em: 24 mar. 2022.

DEDA, Artur Oscar de Oliveira. **Alienação fiduciária em garantia.** São Paulo: Saraiva, 2000.

DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo. **Efeitos das decisões no processo administrativo tributário.** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2020.

DENARDIM, Volnei Luiz. **Execuções judicial e extrajudicial no Sistema Financeiro de Habitação: Lei nº 5.741/1971 e Decreto-Lei 70/1966.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; MENOSSI, Rita de Cássia. **Os limites da competência normativa do conselho nacional de justiça (cnj) face aos serviços notariais e de registro.** Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 3, n. 1, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução Civil**. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **A alienação fiduciária de imóveis**: aspectos processuais da Lei nº 9.514/1997. In: Ensaios de direito processual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FARIA, Bianca Castellar de. **Análise constitucional e econômica do sistema registral imobiliário do Brasil e dos Estados Unidos**: segurança jurídica, eficiência e custo. Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. **70% dos restaurantes de SP não sobrevivem ao 2º ano**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/adblock.shtml?origin=after&url=https://m.folha.uol.com.br/mercado/2011/02/881708-70-dos-restaurantes-de-sp-nao-sobrevivem-ao-2-ano.shtml?loggedpaywall>> Acesso em: 13 jun. 2022.

FREITAS, José Lebre de. **A ação executiva à luz do CPC de 2013**. Coimbra: Gestlegal, 2017.

FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva: depois da reforma da reforma**. 5ª Ed. Coimbra: Coimbra, 2009.

FUCCI, Paulo Eduardo. **Aspectos da alienação fiduciária de coisa imóvel**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 753, 1998.

GODOI, Marilei Fortuna. **Formação do título executivo**. Salvador: JusPodivm, 2013.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. 1 ed. Editora Fórum, 2011.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Fisco chileno pode penhorar até salário de devedor**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-mai-04/execucao-fiscal-chilepermite-penhora-salario-devedor>>. Acesso em: 06 ago. 2022.

GOLDSCHMIDT, James. **Direito processual civil**. Tradução de Lisa Pary Scarpa. Campinas: Bookseller, 2003.

GOMES, Ricardo Anderson. **Perspectivas para a cobrança de créditos tributários no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Revista de Direito Tributário Contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, n. 8, 2017.

GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. **Tribunais Multiportas**: em busca de novos caminhos para a efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos. Tese de Mestrado, UENP, 2011.

GRECO, Leonardo. **Anotações de debate no grupo de pesquisa "Observatório das reformas processuais"**. Rio de Janeiro, 2009.

GRECO, Leonardo. **Garantias fundamentais do processo**: o processo justo. *Novos estudos jurídicos*, v. 7, n. 14, 2002.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**. Vol. 1. Rio de Janeiro: GEN Forense. 2015.

GRECO, Leonardo. **O processo de execução**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Editora Fórum, 2011.

HILL, Flávia Pereira Hill. **Lições do isolamento**: reflexões sobre Direito Processual em tempos de pandemia. Rio de Janeiro, 2020.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais**: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 1, 2020.

HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Desjudicialização e atos probatórios concertados entre as esferas judicial e extrajudicial**: a cooperação interinstitucional online prevista na resolução 350 do CNJ. *Revista Interdisciplinar de Direito*. V. 19. Nº 2, 2021.

INSPER. Instituto de Ensaio e Pesquisa. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2022.

KENNET, Wendy. **The Enforcement of Judgments in Europe**. Oxford: Oxford, 2000.

LANG, Joaquin. Tiple, Klaus. **Direito Tributário**. Vol. 3. Tradução de Luiz Doria Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014.

LEFORT, Christophe. **Huissier de justice**. In: CADIET, Loïc. *Dictionnaire de la Justice*. Paris: Puf, 2004.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Embargos do executado**: oposições de mérito no processo de execução. São Paulo: M.E, 2000.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**. Teoria e Prática. 3. Ed. São Paulo: GEN Método. 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010

MARREGA, Bruno Mont'alvão; SOARES, Marcelo Negri. **O impacto causado pelos processos executivos fiscais no Poder Judiciário**. Encontro Internacional de Produção Científica, 2021.

MARTINEZ, Sérgio Eduardo. **Alienação Fiduciária de imóveis**. Porto Alegre: Norton, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Execução Fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária. Pesquisas Tributárias, 2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direitos fundamentais do contribuinte**. São Paulo: Ed. RT, 2012.

MARTINS, Pedro A. Batista. **O Poder Judiciário e a arbitragem**: quatro anos da Lei nº 9.307/96. 3ª parte. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 98, nº 359, 2002.

MARTINS, Samir José Caetano. **A execução extrajudicial de créditos do sistema de financiamento imobiliário**. Revista eletrônica de direito processual, Rio de Janeiro, ano 2, vol. II, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018.

MELO, Carlos Francisco Lopes. **Execução fiscal administrativa à luz da constituição federal**. Revista da AGU, v. 11, n. 31, 2012.

MONTENEGRO, Mariana Cruz. **Meios alternativos de resolução de litígio em matéria tributária**: a experiência americana e sua aplicabilidade no Brasil. In: 1º Curso de Introdução ao Direito Americano: Fundamentals of US Law Course. vol. 2, nº 13. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2011.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto extrajudicial**: direito notarial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MOTA, Júlia Cláudia Rodrigues da Cunha. **As serventias extrajudiciais e as novas formas de acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

NASCIMENTO, Eduardo Souto do. **Aspectos polêmicos do Projeto de Lei nº 5.080/2009**: nova forma de cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública. 2011. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6256/Aspectos-polemicos-do-Projeto-de-Lei-no-5080-2009-Nova-forma-de-cobranca-da-divida-ativa-da-Fazenda-Publica>> Acesso em: 30 mar. 2022.

NUNES, Sônia de Almeida Freitas Portela. **Apontamentos sobre arbitrabilidade de litígios da administração pública no Brasil em contraponto com os Estados Unidos da América**. 2º Curso de Introdução ao Direito Americano: Fundamentos of US Law Course. Vol. 2, nº 16. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2012.

OAB-SP. **OAB entrega parecer a Temer contra rito de execução sumária de contribuintes**. São Paulo: OAB Notícias, 12/02/2010. Disponível em: <[www.oabsp.org.br/noticias/2010/02/10/5944/](http://www.oabsp.org.br/noticias/2010/02/10/5944/)> Acesso em: 30 mar. 2022.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução fiscal administrativa**. Empório do Direito, 2017. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/execucao-fiscal-administrativa-por-weber-luiz-de-oliveira>> Acesso em: 30 mar. 2022.

PAULA, Débora Giotti de. **Desafios culturais na implementação dos meios alternativos de solução de conflitos no âmbito tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Alienação fiduciária em garantia: aspectos processuais**. Florianópolis: Habitus, 2001.

PERROT, Roger; THÉRY, Philippe. **Procédures civiles d'exécution**. 2. ed. Paris: Dalloz, 2013.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. **O Papel da Mediação no Século de Vocação da Jurisdição e no (Re) dimensionamento da Democratização do Processo Civil**. Acesso à justiça, jurisdição (in) eficaz e mediação: a delimitação e a busca de outras estratégias na resolução de conflitos. SPENGLER, FM, 2013.

PRUDENTE, Antônio Souza apud MELO, Carlos Francisco Lopes. **Execução fiscal administrativa à luz da constituição federal**. Revista da AGU, v. 11, n. 31, 2012.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019.

RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e Direito Notarial**. São Paulo: Atlas, 2014

RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos; RANGEL, Rafael Calmon. **O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): algumas lições para o sistema brasileiro**. Revista de Processo, v. 282, 2018.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos**. Revista USP, São Paulo, n. 101, 2014.

SANDER, Frank EA. **Alternative methods of dispute resolution: an overview**. U. Fla. L. Rev., v. 37, p. 1, 1985.

SANT'ANA, Geilsa Kátia. **Execução fiscal administrativa: instrumento de concretização do princípio da eficiência**. Dissertação de Mestrado. 156f. Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2021.

SANTOS, Ernane Fidélis dos. **Alienação fiduciária de coisa imóvel**. Revista Jurídica, Porto Alegre, vol. 47, n. 261, 1999.

SINDIFISCO. Notícias. **CNJ adota medidas para reduzir ações tributárias**. 2022. Disponível em: <<http://www.sindifisco.org.br/noticias/cnj-adota-medidas-para-reduzir-acoes-tributarias>> Acesso em: 12 set. 2022.

SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TERRA, Marcelo. **Alienação fiduciária de imóvel em garantia (Lei nº 9.514/1997, primeiras linhas)**. Porto Alegre: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 1988.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de direito processual civil**. V. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

THEODORO JR., Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal**: Comentários e jurisprudência. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil**. Migalhas. Minas Gerais, 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>> Acesso em: 25 ago. 2022.

TRISTÃO, Ivan Martins; FACHIN, Zulmar. **O acesso à justiça como direito fundamental e a construção da democracia pelos meios alternativos de solução de conflitos**. Scientia Iuris, v. 13, p. 47-64, 2009.

VASCONCELOS, Pedro. **Execução extrajudicial e judicial do crédito hipotecário no Sistema Financeiro da Habitação**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

VILLA-LOBOS, Nuno. **Novas configurações da Justiça Administrativa e Fiscal em Portugal**. Coimbra: Almedina, 2011.

YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. **Execução extrajudicial e devido processo legal**. São Paulo: Atlas, 2010.

ZANETI JR. Hermes; CABRAL, Tricia Navarro Xavier (Coord.). **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: JusPodivm, 2016.