**FGV DIREITO SP**
**MESTRADO PROFISSIONAL**

# A execução fiscal administrativa como instrumento de maximização do princípio da eficiência

KEILA MORGANNA GOMES DE MELO

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de [30.01.2025]

## 1. Tema, contexto e delimitação de escopo

Um dos instrumentos comumente utilizados para a recuperação de créditos públicos é o processo de execução fiscal, regido pela Lei nº 6.830/1980. A lei de execução fiscal foi criada com a finalidade de assegurar uma maior efetividade na cobrança dos créditos públicos, assim, em contraponto aos preceitos normativos do Código de Processo Civil de 1973, foi atribuída maior autonomia procedimental, com o afastamento de disposições genéricas relacionadas as demais execuções.

Assim, compreende-se que a lei de execução fiscal tinha por norte ser o melhor meio para recuperação dos créditos públicos, entretanto, o relatório Justiça em Números, divulgados anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023), bem como estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011) demonstram a ineficiência da cobrança judicial do crédito tributário.

Com efeito, os processos de execuções fiscais têm desempenhado um papel oposto à sua finalidade, pois ao invés de tornar eficiente a recuperação do crédito público tem, apenas, emperrado a máquina judicial e produzido a sensação, nos contribuintes (atuais e futuros), de que seu débito não será cobrado.

Deve-se ter em mente que a atividade de cobrança de tributos é importante e complexa. Sua importância reside no fato de a tributação ser utilizada pelo Estado para a obtenção dos recursos necessários ao desempenho de suas atividades, tais como melhorar os serviços públicos, fomentar a atividade econômica, estruturar e ampliar suas políticas de inclusão social e distribuição de renda.

A complexidade da atividade de cobrança se dá pelo fato de que seu efeito no sistema jurídico não ser apenas interno, entre exequente e executado. Há efeitos mediatos que alcançam

toda a coletividade, sendo uma atividade indutora de comportamentos e, assim, a inefiência da cobrança judicial pode servir como estímulo para o não adimplemento de suas obrigações tributárias, causando reflexos em todo o sistema econômico e na livre concorrência.

Portanto, a temática desta proposta de pesquisa perpassa pela absoluta necessidade de tornar eficiente o modelo de recuperação de créditos públicos, sendo que destacamos que as boas práticas internacionais preconizam que a execução fiscal administrativa é o modelo mais moderno e exitoso de resolução de conflitos tributários, possuindo resultados expressivos.

É esse o tema que o presente trabalho pretende explorar. Adotando, pois, a metodologia de um "trabalho exploratório de prática jurídica", ele tem como objetivo responder à seguinte questão central: há possibilidade jurídico-constitucional de um modelo de execução fiscal administrativa que evidencie o integral cumprimento do princípio da eficiência consignado no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil?

## 2. Quesitos

Os quesitos que se pretende responder, como diretrizes para o desenvolvimento do trabalho, são os seguintes:

2.1. O sistema jurídico-constitucional brasileiro possibilita a aplicação da execução fiscal administrativa ?

2.1.1. A possibilidade de transferir para a Administração Pública a satisfação forçada direta dos seus próprios créditos encontra validade no sistema jurídico-constitucional brasileiro?

2.1.2. O acesso à justiça não se restringe a possibilidade de acesso a um órgão jurisdicional?

2.3. O princípio da eficiência, insculpido no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, determina a qualificação da atuação estatal no âmbito do sistema recuperação de créditos públicos?

2.3.1. A execução fiscal administrativa evidencia o integral cumprimento do princípio da eficiência consignado no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil?

2.3.2. O princípio da eficiência possibilita a existência de um modelo de execução fiscal administrativa que não seja uniforme em todos os níveis da federação?

## 3. Fontes de pesquisa e formas de acesso

Dentre as fontes de pesquisa, em relação à legislação vigente, serão utilizadas,

especialmente, a Constituição da República Federativa do Brasil, o Código Tributário Nacional, a Lei nº 6.830/1980 e a Lei nº 9.784/1999, sem prejuízo de outros atos normativos que se mostrarem pertinentes ao longo do aprofundamento da pesquisa.

Em face da pesquisa bibliográfica, haverá análise de literatura especializada que englobará também artigos científicos e eventuais monografias sobre o tema.

A pesquisa jurisprudencial, buscando-se nas decisões e acórdãos emanados, principalmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sobre o tema "execução fiscal" ou "execução extrajudicial", onde se possa identificar as características que foram determinantes para o teor da decisão, favorável ou contrária ao processamento de uma execução fiscal ou de título executivo extrajudicial no âmbito judicial.

As referidas fontes de pesquisa normativa, cujos repositórios oficiais são acessados pelos sítios virtuais da Presidência da República (http://www4.planalto.gov.br/legislacao) serão utilizadas, direta ou indiretamente, para a resposta dos quesitos propostos.

As fontes de pesquisa bibliográfica se dará pela análise da bibliográfica disponível. Quanto à jurisprudência, o acesso se dará pela pesquisa nos sites dos Tribunais Superiores, principalmente no site do Supremo Tribunal Federal (https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search).

**4. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto**

A Lei nº 6.830/1980 veio com o objetivo de ser um mecanismo ágil na busca de satisfação dos créditos públicos. No entanto, percebe-se que os efeitos práticos não foram satisfatórios, restando, pois, a necessidade de revisitar o sistema que trata dos processos de execução fiscal.

Em pesquisa não exaustiva, localizaram-se projetos de lei tratando do tema entre os anos de 2007 a 2022. Vejamos alguns:

- Projeto de Lei nº 2.412/2007 - Dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências.
- Projeto de Lei nº 5.080/2009 - Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências.
- Projeto de Lei nº 2.488 de 2022 - Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações

de direito público, e dá outras providências.

Esses eventos realçam a importância e atualidade de discussões e estudos sobre mecanismos extrajudiciais de satisfação dos créditos públicos, dentre as quais destaca-se a execução fiscal administrativa.

Na pesquisa preliminar realizada, foram identificados alguns estudos acerca da desjurisdicionalização da execução fiscal, no entanto, a discussão acerca da possibilidade jurídico-constitucional da Administração Pública realizar a satisfação forçada direta para o adimplemento dos créditos públicos, em um modelo de execução fiscal administrativa que respeito o devido processo legal e os princípios a ele correlato, ainda não é amplo.

Também foi observado que a ligação do tema com a teoria econômica do direito ainda é incipiente em nosso país, bem como não foram identificados estudos que correlacionem as ferramentas do pensamento econômico para evidenciar que sua aplicação ao sistema de recuperação de créditos públicos também evidencia o cumprimento de outros valores constitucionais, como por exemplo, o princípio da eficiência, elencado no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, estudos teóricos e empíricos são fundamentais para a evolução e aprimoramento do instituto da execução fiscal administrativa.

Espera-se que os insumos teóricos produzidos no presente trabalho embasem outros debates, novos estudos teóricos, avaliações da legislação ainda em vigor, bem como avaliações de impacto de um novo sistema de recuperação de créditos públicos, notadamente, a execução fiscal, totalmente, administrativa.

**5. Familiaridade com objeto da pesquisa**

Sou Procuradora da Fazenda Nacional há 16 anos, sendo que 08 anos foram atuando no núcleo de assuntos fiscais, na Procuradoria secccional de São Bernardo dos Campos/SP. Assim estou familiarizada com o tema, vez que o setor era o responsável por todos os processos de execução fiscal, incluindo a propositura e acompanhamento de cautelares fiscais. Para além de desempenhar as atribuições no supracitado núcleo, assumi o encargo de sub-coordenadora e, posteriormente, coordenadora do Núcleo de Assuntos Fiscais.

Houve uma breve atuação no núcleo de investigação fiscal e combate à fraude fiscal estruturada, cujo foco é a recuperação de grandes valores que estão concentrados em poucos devedores e com elevado risco de evasão fiscal.

Assim, o contato direto com as atividades necessárias para desenvolver a cobrança judicial dos créditos públicos facilitou a percepção das questões relacionados ao objeto da pesquisa, bem como foi possível perceber a grande relevância e preocupação que o tema causa em todos os setores da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

## 6. Bibliografia preliminar


BRASIL. CAMARA DOS DEPUTDADOS. Projeto de Lei nº 2412/2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=522170&filename=PL%202412/2007. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTDADOS. Projeto de Lei nº 5.080/2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=648721&filename=PL%205080/2009. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTDADOS. Projeto de Lei nº 2488 de 2022. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9199177&ts=1698446201662&disposition=inline. Acesso em: 02 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Relatório Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf. Acesso em: 06 fev. 2024.

CORREIA, Cecília Barbosa Macêdo. Mendes, Dany Rafael Fonseca. Teoria econômica aplicada ao processo civil brasileiro. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p285.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

COSTA, Marcio César. DANIEL NETO, Carlos Augusto. Análise econômica da execução fiscal no Brasil. Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu. Edição Número 04, 2º Semestre de 2017. Disponível em: https://www.usjt.br/revistadireito/numero-4/13-marcio-costa.pdf. Acesso em 28 fev. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_custounitario.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2024.

SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz e. Execução fiscal: eficiência e experiência comparada. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/items/b6309572-b79b-438c-b5f1-2ded353d8dbb. Acesso em: 23 dez. 2024.

SILVA, Natália Lima da. A desjudicialização da lei de execução fiscal. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2019/NataliaLimadaSilva.pdf. Acesso em: 26 fev. 2024.

STF. Tema 1184. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=522372&ori=1. Acesso em: 11 fev. 2024.

TABAK, Benjamin Miranda. PEREIRA, José de Lima Ramos. Análise econômica do processo. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50823/1/2019_art_bmtabak_jlrpereira.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

WOLKART, Erik Navarro. Análise econômica do processo civil. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/17363.Acesso em: 11 jan. 2024.

## 7. Cronograma de execução[1]

| | 2025 | | | | | | | | | | | | 2026 | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Atividade | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | Horas |
| Pesquisa bibliográfica e fichamentos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [90 h] |
| Análise de legislação e jurisprudência | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [30 h] |
| Desenvolvimento da Versão Preliminar do Trabalho (Projeto Ajustado) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [30 h] |
| Revisão e debate de apontamentos com o Orientador | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [20 h] |

[1] Cronograma fixado de acordo com o cronograma apresentado na matéria Percurso de Pesquisa.

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Desenvolvimento da Versão Intermediária | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [30 h] |
| Revisão e debate de apontamentos com o Orientador | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [20 h] |
| Desenvolvimento da Versão Provisória [2] | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [30 h] |
| Revisão e debate de apontamentos com o Orientador | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [20 h] |
| Depósito do Trabalho para Banca de Qualificação | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [10 h] |
| Ajustes para Versão Definitiva | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [30 h] |
| Depósito da Versão Final para Banca Examinadora | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [10 h] |
| Ajustes da Versão Final após Banca Examinadora e entrega à FGV | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | [10 h] |

## 8. Sumário Preliminar da Dissertação

[2] De acordo com o cronograma da fase monográfica, o prazo encerra dia 15.01.2026 e os demais prazos seguem esse padrão.

1. INTRODUÇÃO
2. O SENTIDO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL
3. PRINCÍPIOS CORRELACIONADOS AO DEVIDO PROCESSO LEGAL
4. NOVO PARADIGMA PARA O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA
   3.1. Otimização e racionalidade no uso dos meios
   3.2. Satisfatoriedade dos resultados da atividade
5. EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA
   4.1. Prerrogativas da Fazenda Pública
   4.2. Caminho percorrido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
   4.3. Possibilidade de um modelo de execução fiscal administrativa para a União
6. CONCLUSÃO