

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM DIREITO  
CARMINA ALVES SILVA

**A EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA NO BRASIL, POSSÍVEL  
VIABILIDADE CONSTITUCIONAL?**

Recife  
2010

**CARMINA ALVES SILVA**

**A EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA NO BRASIL, POSSÍVEL  
VIABILIDADE CONSTITUCIONAL?**

Dissertação apresentada como exigência para a conclusão do Curso de Mestrado em Direito, ministrado pela Universidade Católica de Pernambuco, sob a orientação do Prof<sup>o</sup> Dr. Adonis Costa e Silva.

Recife  
2010

S586e

Silva, Carmina Alves

A execução fiscal administrativa no Brasil, possível viabilidade constitucional? / Carmina Alves Silva ; orientador Adonis Costa e Silva, 2010.  
217 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Pernambuco. Pró-reitoria Acadêmica. Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas, 2010.

1. Execução fiscal - Brasil. 2. Processo administrativo - Brasil.  
3. Direito constitucional. I.Título.

CDU- 34:336.2 (81)

**CARMINA ALVES SILVA**

**A EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA NO BRASIL, POSSÍVEL  
VIABILIDADE CONSTITUCIONAL?**

Dissertação apresentada como exigência para a conclusão do Curso de Mestrado em Direito, ministrado pela Universidade Católica de Pernambuco, sob a orientação do Prof<sup>o</sup> Dr. Adonis Costa e Silva.

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Adonis Costa e Silva  
Universidade Católica de Pernambuco

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Gustavo Ferreira Santos  
Universidade Católica de Pernambuco

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo  
Universidade Católica de Pernambuco

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Raymundo Juliano Feitosa  
Associação Caruaruense de Ensino Superior

Recife, 03 de dezembro de 2010.

## Dedicatória

*“Aos meus pais e irmãos, que a cada dia me ensinam a amar, viver, respeitar e a nunca desistir por mais difícil que seja o caminho a trilhar.*

*Ao meu noivo, que tenta me ensinar o dom da paciência.*

*Aos meus verdadeiros e sinceros amigos, que partilham comigo as vitórias e me apóiam nas frustrações.*

*Aos meus mestres e colegas, que dividem comigo a difícil jornada que é o caminho do conhecimento”.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelas oportunidades que tem me concedido e pela força de superar os obstáculos que a vida nos impõe;

Ao mestre Adonis Costa e Silva que sempre perdoou os meus abandonos a pesquisa e me acolheu de braços abertos a cada retorno, sem impor obstáculos e sempre disposto a me auxiliar;

Ao meu grande amigo Alfredo Gomes Sá Neto, que nunca permitiu que eu desistisse sempre me incentivou e em muito me auxiliou nesse trabalho;

Ao meu companheiro de escritório Adeildo Ferreira Pontes que sempre compreendeu os meus momentos de ausência por causa dos estudos;

Aos meus demais amigos pelo perdão após o abandono involuntário causado pela pesquisa e pelo trabalho;

A minha família pelo amor e compreensão;

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a minha formação acadêmica, profissional e que me auxiliaram para a consecução deste trabalho;

O meu muito e sincero obrigado!

***“A Administração não deixa de administrar, ainda quando resolve matérias contenciosas administrativas. Os atos de jurisdição que então exerce são o complemento da ação administrativa. É necessário que o poder executivo ache, em si mesmo, força necessária para remover os obstáculos que se opõem à sua marcha. De outro modo, seria um poder inteiro. Seria nada!”***

(Visconde de Uruguai – Ensaio sobre direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1892.)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a análise da viabilidade constitucional da implantação da execução fiscal administrativa no Brasil. Iniciamos o nosso estudo analisando a execução fiscal brasileira, seus princípios e realizamos considerações acerca da dívida ativa e seus dados atuais e também sobre as Execuções Fiscais que tramitam perante a Justiça Federal de 1º grau, em seguida realizamos um estudo de direito comparado demonstrando como se processa a execução dos créditos tributários em outros países, para então partimos para um estudo mais detalhado sobre o Processo Administrativo Tributário e a decisão administrativa tributária. No terceiro capítulo, apresentamos os Projetos de Lei em trâmite no Congresso Nacional e o debate doutrinário a cerca da implantação da execução fiscal administrativa no país e tecemos nossas considerações a cerca da inconstitucionalidade da implantação de qualquer um dos Projetos de Lei abordados. A metodologia de pesquisa adotada foi o levantamento bibliográfico e documental e a interpretação de dados acerca dos processos de execução fiscal que tramitam perante a 1ª instância da Justiça Federal e a Dívida Ativa da União, fornecidos nos sítios oficiais da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Conselho Nacional de Justiça e Justiça Federal e através do embasamento teórico que versam sobre o tema, assim como artigos científicos publicados em revistas acadêmicas e científicas e em sítios especializados.

Palavras-chave: Execução Fiscal, Processo Administrativo Tributário, Execução Fiscal Administrativa, Constituição.

## ABSTRACT

The present work has the objective to study the analysis of the constitutional viability of the implantation of the administrative fiscal execution in Brazil. We begin our study by analyzing the brazilian fiscal execution, its principles and by realizing considerations about the active debt and its actual date and also about the fiscal executions that proced in the federal justice of 1<sup>st</sup>. Grade, later on we realize a study of compared rights demonstrating how the execution of tributary credits work in other countries so that we go on for a more detailed study about the tributary administrative process and about the tributary administrative decision. In the 3<sup>rd</sup> chapter we presented the law projects in course at the National Congress and doctrinary debate about the implantation of the administrative fiscal execution in the country and we devise our considerations about the inconstitutionality of implantation of any one of law projects considered. The methodology of investigation chosen was the bibliographical and documental research and the interpretation of date about the processes of fiscal execution in course at the 1<sup>st</sup> instance of federal justice and active debt of the Union, supplied by the official sites of the general attorney of the national treasury, the national council of justice and federal, justice and by the theoretical embasement that deal with the theme, as well as scientific articles published in academic and scientific magazines and specialized sites.

Keywords: Execution Fiscal, Tributary Administrative Process, Fiscal Administrative Execution, Constitution.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>13</b> |
| <b>CAPÍTULO I – DO PROCESSO EXECUTIVO E DA EXECUÇÃO FISCAL</b>                                     | <b>16</b> |
| <b>1. Do Processo de Execução</b>  | <b>16</b> |
| <b>1.1. Conceito e Natureza do Processo de Execução</b>  | <b>16</b> |
| <b>1.2. Breve Esboço Histórico do Processo de Execução</b>   | <b>18</b> |
| <b>1.3. Requisitos para o Processo de Execução: Inadimplemento do Devedor e o Título Executivo</b> | <b>20</b> |
| <b>1.4. O Objeto litigioso no Processo de Execução</b>   | <b>23</b> |
| <b>1.5. O Pedido no Processo de Execução</b>   | <b>24</b> |
| <b>1.6. A causa de pedir no processo de execução</b>   | <b>24</b> |
| <b>1.7. Princípios da Ação de Execução</b>   | <b>25</b> |
| <b>1.8. A Ação Executiva fiscal e o Processo de Execução Fiscal</b>                                | <b>27</b> |
| <b>1.8.1. Requisitos da Execução Fiscal</b>  | <b>32</b> |
| <b>1.8.2. A ausência do princípio da Ampla Defesa no Processo Executivo Fiscal</b>                 | <b>33</b> |
| <b>1.8.3. O Título Executivo Fiscal: A Certidão da Dívida Ativa (CDA)</b>                          | <b>33</b> |
| <b>1.8.3.1. A Dívida Ativa e seus dados atuais</b>   | <b>37</b> |
| <b>1.8.4. Sujeitos da relação processual</b>   | <b>42</b> |
| <b>1.8.4.1. Sujeito Ativo</b>  | <b>42</b> |
| <b>1.8.4.2. Sujeito Passivo</b>  | <b>43</b> |
| <b>1.8.4.2.1. Sujeito Passivo da Obrigação Não-Tributária</b>                                      | <b>43</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1.8.4.2.2. Sujeito Passivo da Obrigação Tributária</b>  | <b>44</b> |
| <b>1.8.5. Competência</b>  | <b>44</b> |
| <b>1.8.6. Dos Atos da Execução Fiscal</b>  | <b>47</b> |
| <b>1.8.7. O Processo de Execução Fiscal</b>  | <b>47</b> |
| <b>1.8.8. Dados acerca da quantidade de processos de execução em andamento na Justiça Federal de 1º grau</b> | <b>51</b> |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO II – DO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO</b>   | <b>52</b> |
| <br>   |           |
| <b>2. Da resolução das lides tributárias na seara administrativa</b>   | <b>52</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.1. A resolução das lides tributárias em alguns Países Ocidentais</b>                                    | <b>52</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.1.1. Tribunais Financeiros Alemães</b>  | <b>54</b> |
| <b>2.1.2. Comissões Tributárias na Itália</b>  | <b>55</b> |
| <b>2.1.3. Tribunais Tributários em Portugal</b>  | <b>58</b> |
| <b>2.1.4. Tribunal Fiscal da Nação Argentina</b>   | <b>59</b> |
| <br>   |           |
| <b>2. 2. Do Processo Administrativo Tributário Brasileiro</b>  | <b>60</b> |
| <br>   |           |
| <b>2. 2.1. A atividade tributária e o processo tributário</b>  | <b>66</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.2.2. Do processo e do procedimento</b>  | <b>68</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.3. A natureza jurídica</b>  | <b>70</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.4. Pressupostos Processuais</b>   | <b>71</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.5. Princípios do Processo Administrativo Tributário</b>   | <b>72</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.5.1. Princípios Gerais</b>  | <b>73</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.5.1.1. Igualdade (isonomia)</b>   | <b>73</b> |
| <b>2.5.1.2. Legalidade</b>   | <b>74</b> |
| <b>2.5.1.3. Devido Processo Legal</b>  | <b>75</b> |
| <b>2.5.2. Princípios Específicos</b>   | <b>78</b> |
| <br>   |           |
| <b>2.5.2.1. Legalidade Objetiva</b>  | <b>78</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>2.5.2.2. Oficialidade</b>  | <b>79</b>  |
| <b>2.5.2.3. Informalidade</b>   | <b>80</b>  |
| <b>2.5.2.4. Verdade Material</b>  | <b>81</b>  |
| <b>2.5.2.5. Inquisitorialidade</b>  | <b>82</b>  |
| <b>2.5.2.6. Publicidade</b>   | <b>82</b>  |
| <b>2.5.2.7. Pluralidade de Instâncias</b>   | <b>83</b>  |
| <b>2.6. O Julgamento do Processo Administrativo Tributário</b>  | <b>84</b>  |
| <b>2.7. Da Decisão Administrativa</b>   | <b>90</b>  |
| <b>2.7.1. Natureza do ato decisório administrativo tributário</b>                                     | <b>91</b>  |
| <b>2.7.2. Conseqüências do ato decisório administrativo tributário</b>                                | <b>91</b>  |
| <b>2.8. Do Processo de Execução Fiscal X Processo Administrativo Tributário</b>                       | <b>94</b>  |
| <br>  |            |
| <b>CAPÍTULO III – DA EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA</b>   | <b>97</b>  |
| <b>3.1. Dos Projetos de Lei apresentados</b>  | <b>97</b>  |
| <b>3.1.1. Semelhanças e divergências entre os Projetos Lei 5.615/2005,<br/>2.412/2007, 5.080/2009</b> | <b>99</b>  |
| <b>3.1.1.1. Execução Administrativa do Crédito da Fazenda Pública</b>                                 | <b>99</b>  |
| <b>3.1.1.2. Da Defesa da Constitucionalidade da Execução Fiscal Administrativa</b>                    | <b>102</b> |
| <b>3.1.1.3. Legitimação Passiva na Execução Fiscal Administrativa</b>                                 | <b>105</b> |
| <b>3.1.1.4. Competência Administrativa para o Processo de Execução Fiscal</b>                         | <b>106</b> |
| <b>3.1.1.5. A Defesa do Executado na Execução Administrativa Fiscal</b>                               | <b>106</b> |
| <b>3.1.1.6. Notificação, arresto e penhora na execução fiscal</b>                                     | <b>110</b> |
| <b>3.1.1.7. Da alienação dos bens penhorados na execução administrativo-fiscal</b>                    | <b>113</b> |
| <b>3.1.1.8. Da Prescrição da Execução Fiscal</b>  | <b>114</b> |
| <b>3.1.1.9. Da Permuta de informações do interesse do crédito fiscal</b>                              | <b>115</b> |
| <b>3.1.1.10. Das funções do Procurador e do Agente Fiscal</b>   | <b>116</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3.2. Das Outras Críticas aos Projetos Apresentados</b>  | <b>121</b> |
| <b>3.2.1. Das Inconstitucionalidades</b>   | <b>121</b> |
| <b>3.2.2. Da violação aos artigos 3º e 7º do Código Tributário Nacional</b>                      | <b>133</b> |
| <b>3.2.3. A falta de independência e de autonomia das autoridades administrativas Julgadoras</b> | <b>134</b> |
| <b>3.2.4. As Deficiências das Procuradorias</b>  | <b>136</b> |
| <b>3.3. Projetos de Lei x Execução Fiscal x Processo Administrativo Tributário</b>               | <b>140</b> |
| <b>3.4. Das Outras Execuções Administrativas</b>   | <b>142</b> |
| <br>   |            |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | <b>144</b> |
| <br>   |            |
| <b>ANEXO A – Projeto de Lei nº 5.615/2006</b>  | <b>150</b> |
| <b>ANEXO B – Projeto de Lei nº 2.412/2007</b>  | <b>178</b> |
| <b>ANEXO C – Projeto de Lei nº 5.080/2009</b>  | <b>194</b> |
| <br>   |            |
| <b>REFERÊNCIAS</b>   | <b>214</b> |
| <b>2. Artigos</b>  | <b>215</b> |
| <b>3. Sítios Oficiais</b>  | <b>216</b> |
| <b>4. Legislações</b>  | <b>217</b> |