

EXECUÇÃO DE CRÉDITOS DA FAZENDA PÚBLICA: RITO DA EXECUÇÃO FISCAL OU DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

Rodrigo Toaldo Cappellari⁵⁹

O presente ensaio tem por escopo a análise de um tema afeto ao Direito Processual Público, qual seja, a forma de cobrança dos débitos para com a Fazenda Pública.

Conforme art. 1 da Lei 6.830/80⁶⁰, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública (Lei de Execução Fiscal), “a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei”. A mesma norma legal, dispõe em seu artigo 2º que “constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela **definida como tributária ou não tributária** na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Assim, em um primeiro momento, o leitor desatento poderia ficar com a errônea percepção de que todo crédito de titularidade da Fazenda Pública poderia ser cobrado por meio do executivo fiscal. Tal posicionamento encontra-se equivocado.

Isso porque, somente cabe a execução fiscal se o valor for inscrito em dívida ativa como dívida tributária ou não tributária, nos termos da Lei 4.320/1964, que dispõe

⁵⁹ Advogado. Professor da Faculdade de Integração do Ensino Superior do Cone Sul – FISUL e da Universidade de Caxias do Sul – UCS. Mestre em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, Especialista em Direito Público pela Escola Superior da magistratura Federal no Rio Grande do Sul – ESMAFE/RS, Especialista em Marketing pela Faculdade Cenecista de Bento Gonçalves - FACEBG, Graduado em Direito pela UCS e em Administração pela FACEBG.

⁶⁰ BRASIL. *Lei 6.830 de 22 de setembro de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

sobre normas gerais de Direito Financeiro. Nesse sentido, dispõe o §2º do art. 39 da referida lei:

§2º- **Dívida Ativa Tributária** é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária** são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei⁶¹, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.⁶²

Portanto, muito embora em um primeiro momento, possa parecer que dentro do conceito de dívida tributária e não tributária, possam estar abarcados todos os créditos de titularidade da fazenda pública, o entendimento de todos tribunais é de que somente os créditos nominados pelo artigo supra é que encontram-se abarcados na referida conceituação.

Assim, por exemplo, não é cabível execução fiscal para obter ressarcimento de valores pagos indevidamente ou creditados em virtude de fraude comprovada.⁶³ Nesses casos, por estar o fisco impossibilitado de realizar a inscrição em dívida ativa, e posterior lavratura de certidão de dívida ativa, não será possível o ajuizamento da execução fiscal.

Tomamos por exemplo, uma condenação da fazenda pública em honorários de advogado, por condenação judicial. Por estar a fazenda munida de um título executivo diverso da certidão de dívida ativa, no caso, um título executivo judicial, a Fazenda Pública deverá se utilizar no cumprimento de sentença, pelo rito do Código de Processo Civil (art. 523) para cobrança de seu crédito. Nesse sentido, leciona Leonardo Carneiro da Cunha:

⁶¹ Sobre a redação do §2, alerta-se que a partir da vigência da Constituição da República de 1988, empréstimos compulsórios e contribuições configuram-se como espécies tributárias.

⁶² BRASIL. *Lei 4.320 de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

⁶³ Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção, Recurso Especial 1.350.804/PR, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12.06.2013, DJe 28.06.2013.

Se a Fazenda Pública dispõe de outro título que não seja a certidão de dívida ativa, não caberá execução fiscal. Assim, havendo, por exemplo, condenação, por sentença judicial, de honorários de advogado em favor da Fazenda Pública, esta deverá valer-se do cumprimento da sentença, e não da execução fiscal. Não lhe cabe, nesse caso, inscrever em dívida e lavrar uma certidão de dívida ativa para, então, propor a execução fiscal. Deverá, isto sim, executar a própria sentença, mediante o procedimento do cumprimento da sentença previsto a partir do art. 523 do CPC.⁶⁴

Esse é o posicionamento do STJ, que decidiu no sentido da impossibilidade de se valer de executivo fiscal para cobrança de honorários de advogado, considerando não ser possível converter um título judicial em extrajudicial, no intuito de inscrição em dívida dos honorários sucumbenciais. Os honorários de sucumbência dependem de condenação judicial, não podendo ser objeto de inscrição em dívida ativa.⁶⁵

Portanto, o entendimento de nossos tribunais, é no sentido de que não é possível se converter um título executivo judicial em extrajudicial, a fim de cobrá-los por meio do rito da execução fiscal.

A mesma lógica, raciocinando-se, agora, no âmbito do Direito Penal, é a que explica o motivo de a pena de prestação pecuniária ser executada pelo Ministério Público, e a pena de multa, ser executada por meio da procuradoria da Fazenda Pública como dívida de valor, nos termos do art. 51 do Código Penal⁶⁶, inclusive com a alteração no regramento das causas interruptivas e suspensivas da prescrição, que agora não serão mais regidas pelas normas de prescrição penal, mas sim pelo art. 2º, §3 da Lei de Execução Fiscal.

Isso, porque, como visto acima, a lei de normas gerais sobre Direito Financeiro, dispõe que “multa de qualquer origem ou natureza” constitui dívida ativa não tributária, portanto, é de competência da Fazenda Pública executá-la, e não do Ministério Público, mesmo sendo este o titular da ação penal.

⁶⁴ CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 399.

⁶⁵ Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção, AgRg no AREsp 188.047/AM, Relator Min. Benedito Gonçalves, julgado em 04.10.2012, DJe 28.06.2013.

⁶⁶ Art. 51 - Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhes as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição. BRASIL. *Decreto Lei 2.848 de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal.

Outra questão que pode gerar confusão a respeito da temática, é a forma de execução das multas impostas pelos tribunais de contas, vez que é comum, na prática, os Estados da Federação inscrever em dívida ativa tais multas, para posteriormente executá-las por meio de execução fiscal.

1. Consoante a orientação jurisprudencial predominante nesta Corte, não se aplica a Lei n. 6.830/80 à execução de decisão condenatória do Tribunal de Contas da União quando não houver inscrição em dívida ativa. Tais decisões já são títulos executivos extrajudiciais, de modo que prescindem da emissão de Certidão de Dívida Ativa - CDA, o que determina a adoção do rito do CPC quando o administrador discricionariamente opta pela não inscrição.
2. Recurso especial provido para determinar que a execução prossiga nos moldes do Código de Processo Civil.⁶⁷

Conforme art. 71 §3 da CR⁶⁸, essas decisões são títulos executivos extrajudiciais, de modo que já gozam de certeza e liquidez, sendo, portanto, desnecessário a inscrição em dívida ativa, como ocorre no âmbito de alguns Estados da Federação, podendo tal título ser diretamente executado, por meio de execução de título extrajudicial pelo rito do Código de Processo Civil⁶⁹.

A situação em comento é diversa da analisada acima, sobre a vedação da cobrança de honorários de sucumbência devidos à Fazenda Pública por meio de execução fiscal.

Como visto, o STJ considerou não ser possível converter um título judicial em extrajudicial, a fim de inscrever em dívida os honorários sucumbenciais e cobrá-los por meio da execução fiscal. Porém, o que ocorre com as multas proferidas pelos tribunais de contas, é que estes, conforme depreende-se do art. 71 §3 da Constituição, são títulos executivos extrajudiciais, e não títulos executivos judiciais, como no caso da condenação em honorários por meio de sentença.

⁶⁷ Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma, Recurso Especial 1.390.993/RJ, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 10.09.2013, DJe 17.09.2013.

⁶⁸ Art. 71, §3º “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

⁶⁹ Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. BRASIL. *Lei 13.105 de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil.

Assim, nestes casos, muito embora seja desnecessário, nada impede que o Administrador Público, discricionariamente, inscreva tais decisões em dívida ativa para cobrança por meio do rito da execução fiscal.

No primeiro caso, o que dará base para a execução pelo rito do Código de Processo Civil, será o título executivo extrajudicial (art. 784, XII, CPC), ao inscrever em dívida ativa, o que dará base para a execução pelo rito da execução fiscal, será a Certidão de Dívida Ativa (art. 784, IX, CPC).

BIBLIOGRAFIA:

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. Decreto *Lei 2.848 de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal.

BRASIL. *Lei 4.320 de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. *Lei 6.830 de 22 de setembro de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei 13.105 de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 399.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Seção, *Recurso Especial 1.350.804/PR*, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12.06.2013, DJe 28.06.2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Seção, *AgRg no AREsp 188.047/AM*, Relator Min. Benedito Gonçalves, julgado em 04.10.2012, DJe 28.06.2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª Turma, *Recurso Especial 1.390.993/RJ*, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 10.09.2013, DJe 17.09.2013.