

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5000010-90.2013.404.7004/PR

RELATORA : Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES
APELANTE : CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA VETERINÁRIA
DO ESTADO DO PARANÁ - CRMV/PR
APELADO : ELIAS EXPEDITO DE SOUZA & CIA LTDA - ME

EMENTA

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ART. 8º DA LEI Nº 12.514/2011. NATUREZA PROCESSUAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO.

1. O art. 8º da Lei nº 12.514/2011 tem natureza processual, em nada afetando o direito material dos conselhos, o que fica evidenciado no seu parágrafo único, segundo o qual o "*disposto no caput não limitará a realização de medidas administrativas de cobrança*", e também no art. 9º da mesma Lei ("*A existência de valores em atraso não obsta o cancelamento ou a suspensão do registro a pedido*").

2. O caput do art. 8º da Lei nº 12.514/2011 apenas criou uma condição de procedibilidade para o ajuizamento de execução fiscal com finalidade de cobrar anuidades dos inscritos nos conselhos.

3. Os motivos que levaram o legislador a criar essa condição de procedibilidade são razoáveis e estão expostos no estudo denominado "Custo unitário do processo de execução fiscal da União", realizado por meio de cooperação técnica entre o Ipea e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), envolvendo a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ).

4. Tratando-se de norma processual, o art. 8º da Lei nº 12.514/2011 tem aplicabilidade imediata, impondo-se a extinção da execução fiscal que visa a cobrança de dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica, mesmo que ajuizada antes de sua edição.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 1a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 08 de maio de 2013.

Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES
Relatora

Documento eletrônico assinado por **Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5783249v4** e, se solicitado, do código CRC **662B595B**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Carla Evelise Justino Hendges

Data e Hora: 09/05/2013 17:33

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5000010-90.2013.404.7004/PR

RELATORA : Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES

**APELANTE : CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA VETERINÁRIA
DO ESTADO DO PARANÁ - CRMV/PR**

APELADO : ELIAS EXPEDITO DE SOUZA & CIA LTDA - ME

RELATÓRIO

Trata-se de execução fiscal ajuizada pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Paraná - CRMV/PR contra ELIAS EXPEDITO DE SOUZA & CIA LTDA - ME (BAILO & BASSI LTDA), buscando a cobrança da anuidade referente ao ano de 2008.

Sobreveio sentença na qual indeferiu a petição inicial e julgou extinta a execução fiscal, nos termos do artigo 267, incisos I e VI, § 3º, c/c o artigo 295, inciso III, ambos do Código de Processo Civil, em face da carência de ação por parte do exeqüente, já que o valor da execução tem por fundamento título representativo de crédito inferior a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente do inadimplente.

O apelante sustenta, em síntese, a inconstitucionalidade do art. 8º da Lei nº 12.514/2011, porquanto viola dispositivos constitucionais, quais sejam os incisos XXXV e XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, bem como os princípios da isonomia e da tripartição dos poderes. Requer a reforma da sentença, com o prosseguimento da execução fiscal ou, subsidiariamente, por analogia, a aplicação do disposto no artigo 20 da Lei nº 10.522/2002.

É o relatório.

VOTO

Propositura da execução fiscal.

A execução fiscal foi ajuizada em 04/01/2013 e o exeqüente pretende cobrar crédito relativo à anuidade de 2008.

Art. 8º da Lei nº 12.514/2011. Natureza processual.

O art. 8º da Lei nº 12.514, de 28 de outubro de 2011, não viola os arts. 5º, XXXV, XXXVI, 146, III, 149, 170, IV e V, 174, e 197, da Constituição, 142, 156, 175, 176 e 179 do CTN, 1º e 2º da Lei 3268/57, 5º, I, do Decreto-Lei nº 200/67. Eventual violação de algum desses dispositivos existiria se o art. 8º da Lei nº 12.514/2011 atingisse o direito material dos conselhos de fiscalização profissional de obter as receitas provenientes das anuidades, o que não acontece.

O art. 8º da Lei nº 12.514/2011 tem natureza processual, em nada afetando o direito material dos conselhos, o que fica evidenciado no seu parágrafo único, segundo o qual o "*disposto no caput não limitará a realização de medidas administrativas de cobrança*", e também no art. 9º da mesma Lei ("*A existência de valores em atraso não obsta o cancelamento ou a suspensão do registro a pedido*").

O caput do art. 8º da Lei nº 12.514/2011 apenas criou uma condição de procedibilidade para o ajuizamento de execução fiscal com finalidade de cobrar anuidades dos inscritos nos conselhos.

E os motivos que levaram o legislador a criar essa condição de procedibilidade são razoáveis e estão expostos no estudo denominado "*Custo unitário do processo de execução fiscal da União*", realizado por meio de cooperação técnica entre o Ipea e o conselho Nacional de Justiça (CNJ), envolvendo a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ) (<http://www.niajajuris.org.br/images/documentos/rfipea.pdf>).

Notícia veiculada no site do conselho Nacional de Justiça em 23/03/2011 bem sintetiza o objetivo do citado estudo:

"A pesquisa" custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal", realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a pedido do conselho Nacional de Justiça (CNJ), foi apresentada nesta segunda-feira (21/03) com o objetivo de demonstrar, pela primeira vez, quanto custa para a União ajuizar e manter um processo de execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau.

"Essa pesquisa vai dizer se estamos no caminho certo, pois não tem sentido o Estado gastar tanto em processos de execução fiscal cujo retorno cobre somente gastos com os fiscais da arrecadação", diz o ministro Ives Gandra Martins Filho, conselheiro do CNJ, na abertura do seminário.

A pesquisa foi realizada em todos os estados do Brasil, com exceção do Mato Grosso do Sul, em 181 varas federais situadas em 124 cidades.

De acordo com a pesquisa, a Justiça Federal gasta - excluindo embargos e recursos aos tribunais - R\$ 4,3 mil por processo. Deste custo, a mão de obra que faz parte de toda tramitação processual representa R\$ 1,8 mil. O congestionamento do processo - que tramita, em média, oito anos - é o grande responsável pelos custos adicionais, revela a pesquisa.

De acordo com Luis Fernando Bandeira Melo Filho, consultor jurídico do Ministério da Previdência Social, a dívida ativa da União é de R\$ 168 bilhões e, em 2010, foi arrecadado apenas 0,68% deste montante. "Faz tempo que é necessário que o processo de execução fiscal seja revisto, e esta pesquisa é a oportunidade de se ter uma fotografia da realidade atual para traçarmos políticas públicas", diz Fernando Luiz Albuquerque Faria, vice advogado-geral da União.

Perfil - A pesquisa demonstra que a União aparece como autora de processos de execução fiscal na Justiça Federal em apenas 50,3% dos casos. Os conselhos de fiscalização de profissões liberais são autores em 36,4% das execuções e a Procuradoria Geral-Federal (PGF) em 8,9%. O dado foi considerado surpreendente, pois o percentual da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) nas ações de execução fiscal revelou-se mais baixo do que o normalmente estimado. "A execução fiscal vem sendo utilizada pelos conselhos de fiscalização de profissões liberais como primeiro instrumento de cobrança das anuidades", diz Alexandre Cunha, pesquisador do IPEA. O valor médio cobrado nas ações de execução fiscal é de R\$ 22,5 mil. No entanto, em ações ajuizadas pela PGFN, a média sobe para R\$ 26,3 mil e, em ações dos conselhos de fiscalização, a média cai para R\$ 1,5 mil.

Em relação aos réus da execução, 39,5% são movidas inicialmente contra pessoas físicas e 60,5% contra pessoas jurídicas. As taxas de fiscalização, mensalidades e anuidades cobradas pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais são o principal tema das ações de execução fiscal (37,3%), seguido de impostos federais (27,1%), contribuições sociais federais (25,3%) e outras verbas destinadas à União, como multas e aforamentos (10,1%).

Tempo da execução - De acordo com a pesquisa, o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal é de 8 anos, 2 meses e 9 dias. O cálculo médio leva em consideração a frequência com que ocorrem etapas como autuação, citação, penhora, leilão, defesas e recursos, dentre outros. Considerando-se um processo em que todas as etapas ocorressem, o tempo total de tramitação seria de 16 anos. "É preciso simplificar procedimentos e reduzir os prazos do processo de execução fiscal", diz Cunha, do IPEA.

Segundo as conclusões da pesquisa, a política de digitalização e virtualização dos processos judiciais não será bem-sucedida se não vier precedida de treinamento adequado e uma profunda revisão do modelo de gestão administrativa.

As ações contra pessoas físicas são significativamente mais rápidas e mais provavelmente resultam em pagamento. Além disso, quanto maior o valor da causa, mais rápido tem se dado o andamento do processo e mais possibilidades de êxito para a União. Na opinião de Cunha, este dado demonstra o sucesso da estratégia da União de dar prioridade a cobrança de montantes maiores.

As ações promovidas pela PGF tendem a ser mais demoradas do que as patrocinadas pela PGFN. As ações mais rápidas são aquelas ajuizadas pelos conselhos de fiscalização."

É expressivo o percentual de ações movidas pelos conselhos de fiscalização nas milhares de execuções fiscais que tramitam pelos foros federais. O estudo revela que o valor médio das execuções fiscais em curso na Justiça Federal é de R\$ 22.507,51, sendo: a) R\$ 26.303,81 nas cobranças da União e b) R\$ 1.540,74 para os casos dos conselhos. E o custo médio de cada uma dessas cobranças é de R\$ 4.685,39.

Diante desse quadro, andou bem o legislador ao editar o art. 8º da Lei nº 12.514/2011, instituindo provisório óbice ao exercício da jurisdição pelos conselhos, respaldado nos princípios da razoabilidade e economicidade, este último de matiz constitucional (art. 70). Provisório, pois assim que o débito atingir o montante de quatro anuidades, será possível promover a execução.

Há que se assinalar que os objetivos dos conselhos ligam-se à consecução de interesses comuns dos membros de uma categoria profissional, diferentemente da União e suas demais autarquias, que têm em mira o financiamento do Estado na consecução das necessidades públicas. Logo, é plenamente justificável que as cobranças através do Poder Judiciário passem por

um juízo prévio de admissibilidade, fundado na ponderação de custo-benefício e na idéia de proporcionalidade entre fins e meios.

O Juiz Federal Marcelo Guerra Martins, em artigo publicado na internet, em 29/8/2011, intitulado o "Estado perde dinheiro com pequenas execuções fiscais", foi preciso na análise do tema:

"A competência da Justiça Federal para processar e julgar as execuções fiscais promovidas pelos diversos conselhos de fiscalização profissional (CRM, CRO, CREA, CRECI, etc.) é fora de dúvida, eis que tais órgãos ostentam a natureza de autarquias federais. A eles se aplica, portanto, a previsão do artigo 109, inciso I, da Constituição de 1988, conforme já decidiu o STF em diversas ocasiões (v.g. MS 21.797 e 22.643).

Em média, 36,4% (ou seja, mais de um terço) de todas as centenas de milhares de execuções fiscais que tramitam pelos pretórios federais ostentam algum conselho de fiscalização profissional como autor. É o que constatou estudo engendrado pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)[1]. Dentre outras revelações, a citada pesquisa aponta que:

a) o valor médio das execuções fiscais em curso na Justiça Federal é de R\$ 22.507,51, sendo: R\$ 26.303,81 nas cobranças da União e R\$ 1.540,74 para os casos dos conselhos;

b) o custo médio de cada uma dessas cobranças (independentemente de quem figure no polo ativo) é de R\$ 4.685,39.

Dentro dessa realidade, considerando que os objetivos primordiais dos conselhos ligam-se muito mais à consecução de interesses comuns dos membros de uma categoria profissional do que ao financiamento do Estado na consecução das necessidades públicas, defende-se que essas cobranças passem por um juízo prévio de admissibilidade.

Seria oportuno, por exemplo, que as execuções dos conselhos passassem pelo crivo da economicidade, de modo a determinar-lhe o processamento ou, noutra giro, o arquivamento sem baixa na distribuição.

A economicidade nada mais significa do que uma análise de custo-benefício sobre determinada atividade ou situação. Conforme previsto no caput do art. 70 da Constituição, a economicidade é um dos parâmetros utilizados no controle e fiscalização das despesas públicas, ao lado da legalidade e da moralidade. Na lição de Romeu Bacellar Filho[2]:

"a economicidade exprime a idéia de proporcionalidade entre fins e meios, notadamente na relação custo-benefício. Ademais, é deveras relevante que na ação administrativa se busque o melhor resultado pelo menor custo".

Em analogia, a economicidade aproxima-se do "agir racionalmente" sugerido pelos economistas neoclássicos, bem sintetizado por Richard Posner[3], ou seja, as inúmeras opções tomadas por alguém (presumivelmente um ser racional) repousam na expectativa de que os benefícios daí gerados superarão os custos incorridos em face da escolha.

Aplicada na execução fiscal, atender à economicidade nada mais significa do que prever que o custo da cobrança seja inferior ao benefício buscado. Aliás, chega a ser intuitivo que respeitar tal critério é de suma importância, ainda mais quando estiverem em cena recursos públicos (in casu os gastos com a manutenção do sistema judiciário), sempre preciosos, escassos e finitos, notadamente em países em desenvolvimento como é o caso do Brasil.

Acontece que, conforme apontado acima, o valor médio das execuções dos conselhos (R\$ 1.540,74) é muito inferior ao custo médio da cobrança fiscal federal (R\$ 4.685,39).

Nesse contexto, indaga-se: é razoável permitir que mais de um terço das centenas de milhares de execuções fiscais que se processam perante a Justiça Federal simplesmente ignore a questão da economicidade? Sob pena de subverter a racionalidade, fica difícil admitir resposta diversa da negativa.

Em adição, conforme constatou a mencionada pesquisa CNJ-IPEA: "A execução fiscal vem sendo utilizada pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais como instrumento primeiro da cobrança de anuidades"[4]. Ao que tudo indica, os Conselhos sequer laboram em tentativas prévias de cobrança amigável, como é usual ocorrer nos créditos da União.

Levando em conta que o pré-falado "agir racionalmente", em tese, permeia todas as ações humanas, infere-se que para os conselhos provavelmente sai mais barato ajuizar diretamente a execução ao invés de tentar a cobrança amigável, com os custos de envio de cartas e notificações.

De fato, essa assertiva fica ainda mais plausível se for lembrado que os Conselhos encontram-se isentos do pagamento das custas judiciais nas execuções, a teor do artigo 39 da Lei de Execuções Fiscais.

Contudo, tal postura, sem qualquer dúvida, mostra-se contrária ao interesse da sociedade como um todo, ainda mais porque, segundo já afirmado, os objetivos dos conselhos se amoldam muito mais aos interesses comuns de determinada categoria profissional do que ao financiamento das principais necessidades públicas.

Assim, em resumo, a grande maioria dos contribuintes financia a cobrança de créditos que, embora qualificados como tributos, pouco ou nada acrescentarão em termos de melhoria das atividades e serviços estatais. E, ainda por cima, essas cobranças são altamente deficitárias, isso é, implicam num custo muito maior do que o possível resultado.

No âmbito das execuções da União (capitaneadas pela PGFN), o artigo 20 da Lei 10.522/02 (com a redação dada pelo artigo 21 da Lei 11.033/04), estabelece que as cobranças inferiores a R\$ 10.000,00 devam ser arquivadas, sem baixa na distribuição, podendo a execução ser retomada caso a dívida consolidada supere a dita importância.

Ora, trata-se de evidente juízo de economicidade. Desse modo, o credor pode concentrar esforços nas execuções de maior valor, majorando a possibilidade de satisfação de seu crédito, bem como há alívio na máquina judiciária, com menos casos tramitando.

Em tais hipóteses, remeter a execução ao arquivo não significa extinguir por sentença o crédito fiscal, prática, aliás, não admitida pela lei, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp. 1.111.982 (Rel. Min. Castro Meira, j. 25.05.2009), submetido à sistemática do artigo 543-C do Código de Processo Civil.

Não obstante a sistemática do artigo 20 da Lei 10.522/02 dirigir-se aos créditos da União, dado o mandamento constitucional da economicidade (artigo 70, caput da Carta Magna), nada impede sua aplicação, mesmo que por analogia, às cobranças fiscais dos conselhos.

(...)

Por conseguinte, defende-se que as execuções fiscais aforadas pelos conselhos de fiscalização que busquem valores inferiores ao custo médio de cobrança (R\$ 4.685,39) devem ser, de plano, remetidas ao arquivo (por ofensa ao princípio constitucional da economicidade), lá devendo permanecer até que o montante da dívida supere o ônus esperado para o respectivo processamento.

Conforme visto, há precedente do Superior Tribunal de Justiça nessa linha, decisão que inclusive tomou postura mais rigorosa ao determinar o arquivamento de execução fiscal com valor inferior a R\$ 10.000,00.

Interpretação contrária, além de agredir a economicidade, não se coaduna com a razoabilidade, parâmetro que, indiscutivelmente, deve inspirar todas as ações e políticas estatais.

É preciso, outrossim, que a comunidade jurídica, principalmente os juízes, comecem a refletir sobre o tema e sopesem os interesses em jogo na tomada de decisões mais abalizadas a respeito, mesmo que seja para desacolher os argumentos aqui lançados."

(<http://www.conjur.com.br/2011-ago-29/estado-perde-dinheiro-execucoes-fiscais-baixo-valor>).

Tratando-se de norma processual, o art. 8º da Lei nº 12.514/2011 tem aplicabilidade imediata, impondo-se a extinção da execução fiscal que visa a cobrança de dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica.

Não se diga que o dispositivo é inconstitucional por excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. A legislação

processual, de longa data, estabelece rigorosas condições de procedibilidade para o exercício do direito de ação, o que jamais foi considerado inconstitucional.

Saliento, por fim, que o parágrafo único do artigo 8º da Lei nº 12.514 assegurou aos conselhos de fiscalização a realização das medidas administrativas tendentes à cobrança, inclusive para proteção de seus direitos frente ao decurso do tempo.

Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação.

Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES
Relatora

Documento eletrônico assinado por **Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5783248v4** e, se solicitado, do código CRC **61762830**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Carla Evelise Justino Hendges
Data e Hora: 09/05/2013 17:33

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 08/05/2013
APELAÇÃO CÍVEL Nº 5000010-90.2013.404.7004/PR
ORIGEM: PR 50000109020134047004

RELATOR : Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES
PRESIDENTE : Desembargador Federal JOEL ILAN PACIORNIK
PROCURADOR : Dr HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS
APELANTE : CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA VETERINÁRIA DO
ESTADO DO PARANÁ - CRMV/PR
APELADO : ELIAS EXPEDITO DE SOUZA & CIA LTDA - ME

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 08/05/2013, na seqüência 202, disponibilizada no DE de 24/04/2013, da qual foi intimado(a) o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 1ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.

RELATOR ACÓRDÃO : Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES
VOTANTE(S) : Juíza Federal CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES
: Des. Federal JOEL ILAN PACIORNIK
: Des. Federal MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE

LEANDRO BRATKOWSKI ALVES
Diretor de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **LEANDRO BRATKOWSKI ALVES, Diretor de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5850441v1** e, se solicitado, do código CRC **3F340999**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Leandro Bratkowski Alves
Data e Hora: 08/05/2013 18:04
